

UNIVERSIDADE NOVA DE LISBOA
Faculdade de Ciências e Tecnologia
Departamento de Engenharia Civil

Contribuição para uma proposta de qualificação
das Áreas Urbanas de Génese Ilegal

Pedro Miguel Matos Patrício

Dissertação apresentada na Faculdade de Ciências e Tecnologia da Universidade
Nova de Lisboa para a obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil – Perfil
Construção

Orientador: Professor Doutor Miguel Pires Amado

2011

Agradecimentos

A presente dissertação foi realizada com apoio de certas pessoas que não quero deixar de agradecer por terem sido muito importantes neste caminho complicado.

Ao Professor Doutor Miguel Pires Amado pelo seu apoio e colaboração durante a realização da dissertação, partilhando sempre a sua disponibilidade e conhecimentos, e no fundo pela compreensão demonstrada em determinadas alturas, mais complicadas para mim.

Aos meus pais e avós por me lembrarem sempre o quanto acabar a dissertação era importante para mim, e o quanto orgulhosos ficariam se um dia a conseguisse terminar. Obrigado por toda a compreensão, apoio e motivação, sem isso teria sido complicado.

Por último quero agradecer às duas pessoas que dia a dia batalharam comigo. Á minha “namorada” Su e à minha princesa clarinha, quer agradecer toda a compreensão e apoio que tiveram para comigo e fundamentalmente todo o incentivo que me deram. Sei que também foi complicado para vocês em determinados momentos por não ter conseguido dar-vos toda a atenção e carinho que merecem e eu tanto queria, por isso se acabei isto foi porque vocês me ajudaram e muito. Obrigado

Resumo e Palavras-chave

As áreas urbanas de gênese ilegal, denominadas de AUGI, surgiram à margem da lei principalmente no início da década de 60, como um fenômeno que se foi expandindo de uma forma abrupta essencialmente nas periferias das grandes áreas metropolitanas do território nacional.

Os bairros surgidos na altura evidenciam inúmeras carências e problemas a níveis sociais, económicos, urbanísticos e legais, que atingiram proporções de grande dimensão.

Torna-se assim fundamental pensar num contributo para a proposta de qualificação urbana a aplicar nas AUGI. Assim, a estrutura de proposta surge com a seguinte base; primeiro na recolha de dados relativos às AUGI; segundo na definição de conceito do ambiente urbano e os elementos que o caracterizam e avaliam; a introdução dos indicadores da qualidade do ambiente urbano e a definição do que é um indicador; e por fim na criação de uma proposta de qualificação das AUGI, da qual faz parte o um processo de operacionalização.

Este processo e consequente proposta surgem como um contributo fundamental na melhoria da qualidade de vida das populações, como também da funcionalidade do sistema urbano que compõe as AUGI.

Palavras-chave: AUGI; Bairro; Indicadores; Qualidade; Ambiente

Abstract and Keywords

The urban areas of illegal origin, called AUGI, appeared outside the law especially in the early 60's, as a phenomenon which has been expanding rather abruptly, mainly in the suburbs of major metropolitan areas nationwide.

Illegal neighborhoods endowed with its countless problems and weaknesses, at social, economic, urban and legal level, reached large proportions.

It thus becomes imperative to think about a contribution to an urban qualification proposal to be applied in AUGI's. Thus, a model proposal is based, first collecting data on AUGI; second, a definition of the concept of the urban environment and the elements that characterize and evaluate, the introduction of the indicators of urban environment quality and the definition of which is an indicator, and finally creating a proposal for classification of AUGI, which part of the process of operationalizing.

This process and subsequent proposal, emerge as a major contribution to improving the quality of life of populations, but also the functionality of the urban system that composed the AUGI's

Keywords: AUGI; Neighborhood; Populations; Indicators; Quality; Environment

Listagem de siglas

AUGI – Área Urbana de Génese Ilegal
PGU – Plano Geral de Urbanização
PGE – Planos Gerais de Expansão
PDM - Plano Director Municipal
PMOT – Plano Municipal de Ordenamento do Território
PU – Plano de Urbanização
PP – Plano de Pormenor
LBOT – Lei de Bases do Ordenamento do Território
RJIGT – Regime Jurídico dos Instrumentos de Gestão Territorial
AML – Área Metropolitana de Lisboa
REN – Rede Energética Nacional
RAN – Reserva Agrícola Nacional
CM – Câmara Municipal
RSU – Resíduos Sólidos Urbanos
EEA – European Environment Agency
OCDE - Organização para Cooperação e Desenvolvimento Económico
EM – Estados Membros
ICLEI – Internacional Consult Local Environmental Initiatives
PSR – Pressão – Situação – Resposta
DPSIR – Drive Forces – Pressure – State – Impact – Response
CEI – Core Environmental Indicators
KEY – Key Environmental Indicators
SEI – Sectoral Environmental Indicators
DEI – Decoupling Environmental Indicators
DGOTDU – Direcção-Geral do Ordenamento do Território de Desenvolvimento Urbano
AL21 – Agenda Local 21
CMO – Câmara Municipal de Oeiras
SWOT – Strengths – Weaknesses – Opportunities - Threats
DS – Desenvolvimento Sustentável
SIDSO – Sistema de indicadores do desenvolvimento sustentável de Oeiras
PM – Planos Municipais

Índice

Agradecimentos	i
Resumo e Palavras-chave	i
Abstract and Keywords	iii
Listagem de siglas	v
Índice	vii
Índice de Figuras	viii
Índice de Quadros	ix
1. INTRODUÇÃO.....	1
1.1. Enquadramento.....	1
1.2. Objectivos.....	2
1.3. Metodologia.....	3
2. ESTADO DO CONHECIMENTO.....	7
2.1. A origem e o desenvolvimento das AUGI	7
2.2. Enquadramento legal	17
2.3. Localização geográfica das AUGI na AML	23
2.4. Os Problemas das AUGI	27
2.5. Síntese conclusiva	43
3. CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO AMBIENTE URBANO	47
3.1. Enquadramento.....	47
3.2. Vantagens da avaliação do Ambiente Urbano para a qualificação das AUGI	54
3.3. Síntese Conclusiva.....	55
4. INDICADORES DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO	57
4.1. Enquadramento.....	57
4.2. Objectivos dos Indicadores.....	59
4.3. Critérios e métodos de concepção de indicadores	60
4.4. Tipos de Indicadores.....	64
4.5. Situações exemplo	65
4.6. Síntese conclusiva	71
5. PROPOSTA DE QUALIFICAÇÃO URBANA DAS AUGI	75
5.1. Enquadramento legal e institucional do processo	76

5.2. Processo de operacionalização.....	78
5.2.1. Etapa 1: Diagnóstico do ambiente urbano	81
5.2.2. Etapa 2: Definição de estratégias prioritárias	88
5.2.3. Etapa 3: Plano de Acção de qualificação das AUGI.....	89
5.2.4. Etapa 4: Implementação.....	90
5.3. Síntese Conclusiva	91
6. CONCLUSÕES	93
7. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS.....	95
BIBLIOGRAFIA	97
ANEXOS	103
Anexo I. Processo evolutivo das intervenções nas AUGI	105
Anexo II. Indicadores da qualidade do ambiente urbano do caso de estudo de Maria do Rosário Partidário	107
Anexo III. Indicadores do Diagnóstico de Sustentabilidade de Espinho	109
Anexo IV. Indicadores-chave propostos na Agenda de Sustentabilidade de Oeiras	111
Anexo V. Plano de Acção – elemento chave 1: Mobilidade	113
Anexo VI. Plano de Acção: elemento chave 2: Habitação	115
Anexo VII. Plano de Acção: elemento chave 3: Espaço público.....	117
Anexo VIII. Plano de Acção: elemento chave 4: Padrões urbanos	119
Anexo IX. Plano de Acção: elemento chave 5: Equipamentos públicos	121

Índice de Figuras

Figura 1 - Taxa do saldo migratório intercensitário (%) - 1960/1970	12
Figura 2 - Taxa do saldo migratório intercensitário (%) - 1971/1981	13
Figura 3 - Variação do número de alojamentos de uso sazonal por Concelho de Portugal.....	15
Figura 4 - Representação dos órgãos e principais interações na estrutura da Administração Conjunta.....	21
Figura 5 - Fluxograma do processo.....	22
Figura 7 - Plano Director Regional de Lisboa de 1964.....	25
Figura 8 - Percentagem das AUGI de cada Concelho na totalidade AUGI na AML	27
Figura 9 - Semelhanças entre moradia em bairro clandestino (à esq. Moradia em Fernão Ferro) e moradia do mercado legal (à drt. Moradia no Estoril)	28

Figura 10 - % de fogos em AUGI por concelho na totalidade dos fogos em AUGI na AML	33
Figura 11 - % de população residente em AUGI por concelho na totalidade de população residente em AUGI na AML	33
Figura 12 - Etapas do processo de evolução do Mercado Clandestino	35
Figura 13 - Imagem aérea da rede viária de uma AUGI (Fernão Ferro, Concelho do Seixal)	36
Figura 14 – Exemplo de um lote com delimitação em muros de alvenaria	38
Figura 15 – Exemplo de uma primeira fase de construção de um anexo numa AUGI (Fernão Ferro) (figura da esq.) e de uma moradia em fase de construção numa AUGI (Fernão Ferro) (imagem da drt.)	38
Figura 16 – Esquema PSR	63
Figura 17 - Modelo DPSIR	64
Figura 18 - Processo de operacionalização da proposta de qualificação urbana das AUGI	80
Figura 19 – Esquema da etapa 1 (Diagnóstico do ambiente urbano) do processo de operacionalização	81
Figura 20 - Processo evolutivo das intervenções nas AUGI (Loteamento – Construção – Infra-estruturas)	105

Índice de Quadros

Quadro 1 - Esquema de síntese metodológica do processo de elaboração da dissertação de mestrado	3
Quadro 2 - Factores e causas do aparecimento das AUGI	16
Quadro 3 - Compilação da evolução da legislação das AUGI em Portugal	17
Quadro 4 - Alteração dos prazos de vigência da lei	23
Quadro 5 - Análise quantitativa e percentual das AUGI na AML	26
Quadro 6 - População nas AUGI por Concelho	30
Quadro 7 - População nas AUGI da Margem Norte e Margem Sul da AML	31
Quadro 8 - Fogos nas AUGI por Concelho	31
Quadro 9 - Fogos nas AUGI na Margem Norte e Margem Sul da AML	32
Quadro 10 - Objectivos traçados e conseguidos pela Lei nº 91/95 de 2 de Setembro e Situação actual	41
Quadro 11 - Situação do processo de reconversão das AUGI de cada concelho da AML	42

Quadro 12 - Percentagem da situação do processo de reconversão das AUGI de cada concelho da AML.....	42
Quadro 13 - Componentes e respectivos factores da qualidade do ambiente urbano.....	48
Quadro 14 - Categorias de análise e atributos relativos ao tema Ambiente Urbano no Relatório Dobris.....	49
Quadro 15 - Objectivos do processo de operacionalização	79
Quadro 16 - Estrutura primária do processo de operacionalização	79
Quadro 17 - Etapas e consequentes acções da estrutura do processo de operacionalização ...	80
Quadro 18 - Elementos chave da qualidade do ambiente urbano das AUGI.....	84
Quadro 19 - Objectivos a atingir com a análise de cada elemento chave da qualidade do ambiente urbano das AUGI.....	84
Quadro 20 - Problemas identificados nas AUGI segundo os temas chave	85
Quadro 21 - Critérios de concepção dos Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano	86
Quadro 22 - Indicadores seleccionados para as AUGI	87
Quadro 23 - Estratégias do plano de acção do processo de operacionalização	88
Quadro 24 - Indicadores da qualidade do ambiente urbano do caso de estudo de Maria do Rosário Partidário	107
Quadro 25 - Indicadores de Sustentabilidade do Diagnóstico de Sustentabilidade de Espinho	109
Quadro 26 - Indicadores propostos com Indicadores-chave na Agenda de Sustentabilidade de Oeiras	111
Quadro 27 - Elemento chave 1: Mobilidade	113
Quadro 28 - Elemento chave 2: Habitação	115
Quadro 29 - Elemento chave 3: Espaço público	117
Quadro 30 - Elemento chave 4: Padrões urbanos	119
Quadro 31 - Elemento chave 5: Equipamentos públicos	121

1. INTRODUÇÃO

1.1. Enquadramento

As Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI) são um fenómeno conhecido em qualquer departamento ou divisão Municipal/Central que tenha competências ao nível do urbanismo e essencialmente pela sua Gestão e Planeamento e Ordenamento do Território. [1] A grande diferença reside entre o conhecimento assumido do fenómeno e a motivação e preocupação pela resolução do mesmo, ou seja, apesar das entidades competentes terem a consciência da abrangência que o fenómeno nos dias de hoje apresenta, como também todos os seus problemas de nível social, económico e urbanístico, não existe uma resposta concreta e motivadora que dê boas referências futuras para a transformação desses bairros clandestinos em sistemas funcionais e de qualidade

Pode-se definir as AUGI, como “(...)os prédios ou conjuntos de prédios contíguos que, sem a competente licença de loteamento, quando legalmente exigida, tenham sido objectos de operações físicas de parcelamento destinadas à construção (...) e que, nos respectivos planos municipais de ordenamento do território, estejam classificados como espaço urbano ou urbanizável (...)” [1]

Tem-se assim um fenómeno, que se surge no início da década de 60 e que se foi desenvolvendo de uma forma descontrola, desordenada e à margem da lei, nas periferias das Áreas Metropolitanas de maior dimensão do território nacional.

A falta de desenvolvimento das zonas rurais do País levou a um forte fluxo migratório da população para as grandes cidades na procura de melhores qualidades de vida. Sendo assim, os centros urbanos foram alvo da chegada de milhares de pessoas, essencialmente com necessidades de habitação. Tal facto provocou um grande aumento da procura para uma baixa oferta que fosse ao encontro das fracas capacidades financeiras dessas pessoas, levando as mesmas à procura de alternativas mais viáveis, nomeadamente nas urbanizações clandestinas.

Tivemos então áreas de construção clandestinas na periferia das cidades, como resposta a uma população migratória e deslocada, incentivada e criada por agentes promotores que se aproveitaram tanto da falta de capacidade de resposta das autarquias perante o fenómeno, como também das urgentes necessidades de famílias com baixos níveis de formação e económicos, para lotear e oferecer parcelas de terrenos para construção a preços mais baixos e acessíveis contornando facilmente o insuficiente quadro legal em vigor.

Estes bairros foram-se então desenvolvendo urbanisticamente através das ideologias e dos métodos individuais de cada um, que resultou em bairros clandestinos com problemas e

carências a diversos níveis, sem respeitar regras e modelos e apresentando um dinamismo próprio, aspectos que ainda hoje se fazem sentir e que prejudicam a qualidade de vida das populações neles residentes. Atingiram assim proporções bastantes elevadas em termos da cobertura territorial das áreas periféricas das áreas metropolitanas, com diferentes tamanhos, localizações, particularidades e em comum as suas condições precárias.

Perante estes factos, surge a eminência da necessidade de uma intervenção ao nível das AUGI, como meio de contribuir para a qualificação do seu ambiente urbano, tornando-as funcionais em todos aspectos que apresentam problemas e entraves à melhoria da sua qualidade do ambiente urbano em todos os seus domínios. É necessária assim uma caracterização e avaliação do seu ambiente urbano, dos problemas que o afectam e que o degradam, como forma de conhecer os elementos prioritários onde se pode intervir para potenciar a qualidade de vida e as aspirações da população.

Hoje em dia as AUGI atingem ainda uma dimensão e cobertura territorial de tal forma elevada, tanto como ainda uma série de condições precárias, que é necessária uma consciencialização por quem detém as responsabilidades e os meios adequados, de que é preciso intervir de uma forma contributiva para a resolução e qualificação dos inúmeros problemas que continuam a diferencia e a isolar estas áreas do resto do mercado legal, não permitindo que as populações neles residentes tenham um acesso fácil e recorrente à qualidade, como se seria de esperar.

1.2. Objectivos

A presente dissertação tem como objectivo principal o contributo para a concepção de uma proposta de qualificação urbana das AUGI, para que estes aglomerados urbanos se tornem funcionais e capazes de dar às populações neles residentes uma qualidade de vida que até então não tinham.

Esse objectivo passa pela construção de proposta de qualificação, através da sistematização de um processo de operacionalização que sirva como modelo para a totalidade de um fenómeno a larga escala e que pode, ao mesmo tempo, ser adaptado consoante o caso a ser estudado, com o objectivo de solucionar todos os problemas e carências e ir de encontro às necessidades e aspirações de uma população afectada por um ambiente urbano deficiente.

Paralelamente, dar a conhecer a realidade deste fenómeno clandestino, todas as suas carências e problemas, que apesar de ser uma realidade bem patente da nossa sociedade e do estado do ordenamento do nosso território, continua a ser um fenómeno desconhecido, isolado e na maior parte dos casos esquecido pelas próprias entidades competentes, que pela

incapacidade de meios para o resolver optam por adiar o problema, não obstante a existência de um quadro legal aplicável.

1.3. Metodologia

De modo a possibilitar uma leitura e compreensão mais fluente da presente dissertação, procede-se à apresentação da metodologia adoptada, bem como uma descrição resumida e objectiva de todos os capítulos da mesma, tendo em conta a lógica do relacionamento entre eles. São estes aspectos que permitem que os objectivos propostos por esta dissertação de mestrado sejam cumpridos de forma criteriosa.

Sendo assim seguidamente é apresentado o esquema de síntese metodológica.

Quadro 1 - Esquema de síntese metodológica do processo de elaboração da dissertação de mestrado

Etapa	Acção	Método	Objectivo e finalidade
1. Definição do âmbito de estudo	1.1- Definição do objecto de estudo e dos próprios objectivos	- Pesquisa bibliográfica; - Reflexão da concepção	- Análise da relevância do objecto de estudo; - Definição dos objectivos gerais e provisórios
2. Enquadramento e levantamento	2.1- Enquadramento histórico das AUGI's	- Pesquisa bibliográfica; - Reflexão da concepção	- Conhecer a evolução e origem das AUGI; - Enquadrar as AUGI na história Urbanismo em Portugal - Compreender as bases da problemática
	2.2- Análise da realidade das AUGI's actuais na AML	- Pesquisa bibliográfica; - Casos práticos	- Enquadramento legal - Enquadramento geográfico das AUGI na AML - Conhecer o seu funcionamento enquanto sistema urbano; - Quantificar e qualificar os problemas e carências das AUGI - Identificar aspectos que influenciam pela negativa a qualidade urbana das AUGI
3. Concepção de contributos	3.1- Definição e Apresentação de ferramentas	- Pesquisa bibliográfica; - Pesquisa de casos práticos	- Definir conceitos e apresentar ferramentas válidas para contribuir para a qualificação urbana das AUGI - Estudo do tipo de ferramentas e dos vários métodos de aplicação
	3.2- Contributo para uma qualificação urbana	- Pesquisa bibliográfica; - Pesquisa de casos práticos	- Aplicar ferramentas existentes ao objecto de estudo; - Apresentar uma estrutura processual - Formalizar uma proposta de qualificação urbana das AUGI
4. Conclusão	4.1- Discussão de resultados	- Avaliação do trabalho apresentado	- Avaliação dos resultados perante os objectivos propostos; - Avaliação da proposta enquanto contributo para a qualificação urbana das AUGI

Perante esta síntese metodológica, procede-se à explicação do efectuado em cada uma das etapas e os capítulos correspondentes.

Sendo assim na etapa 1, procedeu-se á definição do objecto de estudo, depois de uma análise das áreas urbanas de génese ilegal no que diz respeito às condicionantes e potencialidades do seu sistema urbano e as possibilidades de aplicabilidade na prática perante as características da mesma. Perante a definição do objecto de estudo e os resultados da análise efectuada ao mesmo, tornou-se de extrema importância definir os objectivos a atingir com a presente dissertação, de modo a revelar orientações para o desenvolvimento de todo o estudo necessário. De salientar que tudo isto foi realizado perante uma intensa busca e revisão bibliográfica sobre a matéria, e a reflexão perante os factos analisados.

A etapa 2 do processo corresponde a todo um enquadramento e levantamento do tipo de conceitos e informações relativas ao enquadramento e evolução histórica das AUGI no urbanismo em Portugal e da sua situação real em território municipal. Procedeu-se então no capítulo 2 – Estado do conhecimento, ao enquadramento da evolução das AUGI na história do urbanismo em Portugal, onde se identifica os factores que levaram ao aparecimento das AUGI. Também neste capítulo é efectuado um estudo do quadro legal referente ao objecto de estudo, um estudo sobre a localização geográfica das AUGI na AML e por fim um levantamento de todas as características das AUGI nos dias de hoje, nomeadamente do seu funcionamento, carências e problemas, população, no fundo uma forma de quantificar e qualificar todos os aspectos que fizeram das AUGI um fenómeno clandestino e problemático a diversos níveis.

Esta etapa 2 é de extrema importância para o desenvolver da dissertação, na medida em que se apresenta como base para todo o tipo de decisões e estudo realizados mais à frente. Essa base foi formulada a partir, mais uma vez, de uma profunda pesquisa bibliográfica e do estudo de casos práticos reais.

Na etapa 3 depois de identificados todos os factores, características e problemas, que fazem destas áreas um sistema urbano não funcional, necessitado de uma intervenção que promova um contributo para a sua qualificação, sendo assim, através de uma pesquisa bibliográfica a diversos autores e através da análise de casos estudos, em relação ao tipo de ferramentas utilizadas para a avaliação objectiva e criteriosa de sistemas urbanos, surge o Capítulo 3 – Caracterização e avaliação do ambiente urbano como forma de introduzir o conceito de ambiente urbano, os elementos que o caracterizam e avaliam, como a contribuição para qualificação urbana das AUGI da avaliação do seu ambiente urbano. O Capítulo 4 –

Indicadores da Qualidade do Ambiente Urbano, para introduzir e definir o conceito de indicadores, como forma de auxiliar a avaliação de um ambiente urbano, permitindo a obtenção de dados quantitativos e qualitativos dos vários elementos que o caracterizam. Define-se conceitos, metodologias e apresenta-se casos de estudo conhecidos.

Ainda na etapa 3, surge o Capítulo 5 – Proposta de Qualificação das AUGI, que contém um contributo para uma qualificação urbana das AUGI mediante a apresentação de um processo operacional e de todas as ferramentas necessárias á formalização de uma proposta de qualificação que vá de encontro aos objectivos traçados para o objecto de estudo. Todas as linhas orientadoras deste capítulo têm como base a informação apresentada nos capítulos anteriores, nomeadamente no Estado do conhecimento, caracterização e avaliação do ambiente urbano e nos Indicadores da qualidade do Ambiente Urbano. Procedeu-se primeiro ao enquadramento legal, e em seguida á apresentação de um processo de operacionalização segundo as diversas etapas e consequentes acções que visam o contributo à formulação de uma proposta de qualificação.

Por último a etapa 4, que corresponde ao Capítulo 6, onde se procedeu à discussão dos resultados tentando-se tirar todo o tipo de conclusões sobre o trabalho desenvolvido, essencialmente na avaliação dos resultados perante os objectivos propostos, e na avaliação do sucesso da formulação da proposta de qualificação enquanto contributo válido para a qualificação urbana da AUGI.

2. ESTADO DO CONHECIMENTO

2.1. A origem e o desenvolvimento das AUGI

Em Portugal ao longo dos anos, assistiu-se a um processo de urbanização intensa e acelerada. Processos que surgiram com base, entre outros, em factores económicos e sociais de uma população marcada por constantes alterações e movimentações, desde o fenómeno de migração populacional dos campos para a cidade e consequente abandono de aldeias e localidades mais no interior do país, passando pelos centros urbanos sobrelotados, nomeadamente a área metropolitana de Lisboa e Porto. [2]

A ideia formalizada de que o desenvolvimento a nível nacional pretendido pelo Estado no século XIX se encontrava directamente ligado a todo o tipo de problemas urbanos decorrentes do urbanismo em Portugal, foi como que a ideia impulsionadora para todo um tipo de medidas, ideologias e acções ligadas á historia e ao desenvolvimento do Urbanismo em Portugal até aos dias de hoje.

A revolução industrial do século XIX, e todo o tipo de necessidades decorrentes desse mesmo processo de revolução, influenciou tanto o desenvolvimento urbano no século XIX, como também as primeiras décadas do século seguinte, através da necessária criação de alojamentos e acessibilidades para os trabalhadores, junto das zonas industriais cada vez mais frequentes devido à marca contínua que a revolução industrial deixava nas áreas urbanas da época.

Como consequência, assistiu-se a um crescimento urbano e a um aumento da concentração populacional, até então nunca antes vista. A urgência da resolução de tais problemas e como resposta aos mesmos criou-se de uma forma “abrupta” um mercado habitacional de baixa qualidade em termos das suas condições habitacionais, essencialmente sanitárias e em termos urbanísticos essencialmente no alargamento de vias e no aparecimento já na altura de bairros clandestinos.

Outro dos problemas desta fase consistiu com a política de solos então praticada, ou seja, *“os mecanismos que orientavam o mercado do solo e os processos de transformação do seu uso, estavam ainda longe de se adequar aos objectivos de desenvolvimento desejados”* [3]. Surgiram assim novas ideias sobre esta política de solos e também sobre a política de expropriação, na revolução de 1910 com a Lei de 26 de Julho de 1912 que inseriu no sistema de Urbanismo em Portugal uma política de descentralização, que *“(...) anunciando um novo quadro de relações entre a Administração Central e as Autarquias, (...) em que se procura*

transferir para as principais Câmaras Municipais um poder até então guardado pela Administração Central (...)” [3]. Leis e tentativas que não se conseguiram implantar.

Este crescimento teve o seu pico nos anos 30 e ficou essencialmente marcado pela separação espacial e social entre os diversos níveis de qualificação operária, sendo até bem aceite pelo regime político e económico que na altura se encontrava à frente de Portugal, sendo que também nesta altura surge, ainda que de forma ligeira um fenómeno que se irá demonstrar de extrema importância algumas décadas mais á frente na formação das AUGI. Um fenómeno de deslocções das populações do interior do país, para as zonas de maior concentração em termos industriais, que alimentou esse mesmo crescimento. [4]

A década de 30 está intimamente ligada ao aparecimento daquele que foi o grande impulsionador e responsável pelo movimento do moderno urbanismo em Portugal: Eng. Duarte Pacheco (1932-1943), que foi o “ (...) estadista que protagonizou a política de obras públicas do Estado Novo e que estabeleceu as bases doutrinárias, onde ainda hoje assenta o nosso Direito do Urbanismo.” [5].

O Engenheiro Duarte Pacheco teve uma grande influência na tentativa de elaborar um planeamento segundo regras claras e pensadas que assentavam essencialmente nas obras públicas do estado, em acções de expropriações segundo a autoridade e os interesses das entidades competentes, passando “(...) o planeamento urbano a ser visto como um instrumento nacionalizador das múltiplas intervenções do Estado junto dos interesses locais” [5]. Exemplo desta tentativa de formação de um caminho objectivo foi a criação dos Planos Gerais de Urbanização de 1934¹ de modo a fomentar um movimento de renovação das áreas urbanas que o país atravessava através de uma série de levantamentos topográficos, e que regulava que qualquer trabalho de urbanização não deveria ser realizado sem estar ligado a um plano, o que nem sempre cumprido e executado segundo o exigível. [6]

Com o desaparecimento de Duarte Pacheco em 1943, muitos trabalhos encontravam-se ainda em plena fase de execução, nomeadamente os PGU. Surgiram assim tentativas de reforçar as orientações legais dos planos de 1934 através da publicação dos Planos Gerais de Expansão (PGE)² em 1944. Surge assim um período (entre as décadas de 40 e 50) dominado por novas medidas e estratégias introduzidas pelo regime, essencialmente através da implementação de novas políticas de solos. Incidiam na tentativa de construção progressiva de

¹ Decreto-Lei 24 802, de 21 de Dezembro de 1934

² Decreto-Lei 33 921, de 5 de Setembro de 1944: Justificou-se pela necessidade de reunir a legislação que estava em vigor, dispersa por vários diplomas, sobre levantamentos topográficos e planos de urbanização das cidades, vilas e outras localidades do país, ficando o andamento dos processos sob a responsabilidade de Secção de Melhoramentos Urbanos a nível nacional. (6)

um modelo urbano, qualificado de acordo com o papel dúbio que dele era esperado através da avaliação da especulação e simultaneamente da inclusão uma ideia de que o país supostamente estaria a ser planeado. [5]

Tais medidas levaram a um período de liberalização das iniciativas no comércio especulativo imobiliário, tendo tido consequências a curto e a longo prazo no que diz respeito à construção clandestina, o que fortemente se justifica pela explosão da mesma nos anos 60.

Portugal no início dos anos 60 já não era um País com uma grande produção agrícola tendo o seu produto decaído acentuadamente, apesar da sua identidade rural permanecer ainda vinculada na sociedade, muitos trocaram as actividades que desempenhavam pelo ingresso na indústria, sobrelotando a faixa litoral do território nacional. O urbanismo nacional encontrava-se (...) *sem regra e sem plano, sem infra-estruturas nem acesso, acumularam-se prédios suburbanos sem qualidade, vivendas clandestinas e barracas*” [2] numa cidade desordenada, onde uma rápida expansão foi necessária pelo crescimento abrupto da população e onde a falta de preparação das entidades competentes para responder a estes fenómenos foi evidente.

Até finais da década de 60 pouco mudou nas práticas do urbanismo em Portugal, ou seja, “ (...) *fechou-se sobre si próprio e distanciou-se progressivamente da realidade (...) numa actividade socialmente desenraizada (...)*. [5]

Durante as décadas de 60, 70 e início da década de 80, salvo raras excepções de algumas tentativas de implementar novas medidas, nomeadamente o lançamento do novo regime dos PGU³ no início da década de 70, que introduziam as novas figuras dos Planos de Áreas Territoriais, Planos Gerais de Urbanização, Planos Parciais e Planos de Pormenor em Portugal e também uma nova política de solos⁴ de 1970. A primeira medida tinha como objectivo o controlo da desordem urbanística, principalmente no que diz respeito à construção clandestina, muito em voga na altura juntamente com todos os problemas que dela surgem. A nova política de solos com o intuito de combater os desequilíbrios entre a oferta e a procura dos terrenos e a elevada especulação imobiliária, o que tornava inviável a disponibilidade destes para a realização de empreendimentos. [3]

³ Decreto-Lei 560/71, de 17 de Dezembro e o Decreto-Lei 561/71 de 17 de Dezembro, o primeiro conferiu um carácter mais geral aos planos sujeitos à aprovação do Ministério das obras públicas e cedeu mais poder aos Municípios na sua aprovação, o segundo orientava todos os requisitos técnicos. [6]

⁴ Decreto-Lei 576/70 de 24 de Junho, teve como consequência a diminuição do preço dos terrenos de construção [6]

Na década de 80, a elaboração e publicação dos PDM não provocaram a mobilização esperada pelos municípios. Para melhor exemplificar, apenas 5 municípios aderiram ao PDM na altura enquadrados pelo decreto de lei de 1982.

Na década de 90 ocorre uma forte pressão por parte do Governo Central para que todos os Municípios do território nacional realizem os seus PMOT que incluíam as figuras dos PDM, PU e PP. Com este cenário os Municípios passam a gozar de uma certa autonomia para elaborar esses planos, que apesar do seu êxito estatístico, diversos erros foram cometidos na, o que resultou em planos desajustados da realidade, confirmado pelas inúmeras insuficiências em todo o processo como também as pobreza técnicas dos Municípios nessa época.

No final da década de 90 surgiram importantes inovações legislativas, o que possibilitou uma prática administrativa mais eficaz e mais clara através do lançamento da L.B.O.T⁵. Introduziu uma política mais generalista em termos geográficos, para tentar abranger todo o território nacional, sendo também como o próprio nome indica, uma lei de bases, não procurando uma resolução imediata e brusca de todos os problemas decorrentes da prática urbanista em Portugal, “(...) *o que talvez venha a constituir uma nova etapa da evolução da legislação em Portugal.*” [7]

Na sequência da Lei de Bases do Ordenamento do Território e com o objectivo dominado pelas ideias de renovação e desenvolvimento da L.B.O.T. de 1998, surge no panorama nacional o RJIGT⁶. Que “ (...) *visa renovar todo o processo de gestão urbanística de forma ampla (...)*” [6]

Definem-se os objectivos das figuras dos Planos especiais, Planos Directores Municipais, Planos de Pormenor e Planos inter-municipais. Estes mesmos planos têm no seu conteúdo, instrumentos e medidas focadas na regulamentação dos diferentes níveis do sistema de gestão do território, com base no regime do uso solo atrás referenciado, em coerência com a sua classificação e qualificação.

Já no século XXI, com base nestas últimas introduções na legislação urbanística, foram feitas algumas alterações à figura dos RJIGT, nomeadamente em 2003 com a primeira alteração, e a sexta e última datada de 2009 que através do Decreto-Lei 46/2009, de 20 de Fevereiro estabeleceu o regime jurídico dos instrumentos de gestão do território.

Apesar de todas estas evoluções é perceptível a falta de eficácia do nosso quadro do direito urbanístico, o que deixa em aberto a possibilidade e a necessidade, apesar das evoluções preconizadas pelos últimos diplomas, de surgir novas acções que desenvolvam e

⁵ L.B.O.T: Lei 48/98, de 11 de Agosto

⁶ RJIGT: Decreto-Lei 380/99, de 22 de Setembro

corrijam os problemas de um urbanismo em Portugal. Se, se recorrer à análise dos diversos tipos de urbanização que se desenvolveram ao longo dos anos, verifica-se uma desigualdade social bem patente pelos contrastes evidentes entre as diversas classes sociais e económicas que caracterizam a nossa sociedade, pelos traços de desordem e desorganização, o que incute a ideia que se esteve quase sempre um passo atrás. [2]

Como exemplo desta problemática recorrente no urbanismo em Portugal, tem-se o aparecimento de um fenómeno clandestino, principalmente no início da década de sessenta, que deu origem às AUGI e daí todo um tipo de problemas ainda hoje existentes.

Desde o seu aparecimento e reconhecimento enumeras tentativas quer por parte das entidades competentes, quer por parte de iniciativas particulares ou mesmo colectivas com interesses na problemática foram realizadas, de forma a controlar e a regulamentar um fenómeno que se expandia e integrava cada vez mais no urbanismo em Portugal. Umas com relativo sucesso, outras sem apresentarem qualquer tipo de benefícios.

Sendo assim, apesar de alguns casos pontuais de construções sem controlo legal, foi a partir do início da década de sessenta que as AUGI se desenvolveram de uma forma mais evidente. Nos anos sessenta a falta de desenvolvimento das zonas rurais do interior do País levou a um forte fluxo migratório da população, que descontente com as condições que lhe eram apresentadas nessas regiões do país procuraram melhores condições de vida, nomeadamente ao nível de emprego. Esse fluxo migratório processou-se não só para o estrangeiro, mas também a nível interno, com a deslocação em massa das populações para alguns centros urbanos de maior desenvolvimento em Portugal, nomeadamente para a Área Metropolitana de Lisboa

Sendo assim os centros urbanos foram alvos da chegada de milhares de pessoas com necessidades e aspirações em termos de emprego e habitação. A sua chegada não era provida de qualquer tipo de prevenção ou plano por parte das autarquias, ficando desde logo patente a sua falta de capacidade de resposta a esta procura crescente de habitação pelo seu carácter inesperado e repentino. O excesso de procura em relação à oferta de habitação, a especulação imobiliária que se vivia na altura, através dos preços elevados das habitações oferecidas pelo mercado legal, levou a uma procura, por parte das famílias, de alternativas a esta problemática.

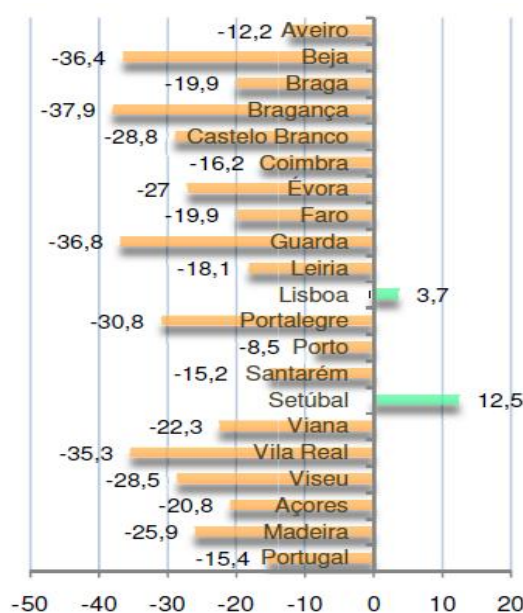


Figura 1 - Taxa do saldo migratório intercensitário (%) - 1960/1970 - Fonte: [8]

Como resposta à incapacidade do mercado legal e às insuficientes políticas urbanas de ordenamento do território e de habitação que fossem de encontro às necessidades reais da população, surge paralelamente a chamada urbanização clandestina, que passa a constituir uma alternativa de habitação às famílias mais necessitadas, para largas faixas de operariado e pequena burguesia urbana, através compra de prédios rústicos como lotes, a baixos custos, embora sem natureza legal [9] [8]

De salientar que até 1965 apenas a administração pública tinha legalmente o direito de urbanizar, pelo que todo o tipo de iniciativa particular seria considerada “clandestina”. A administração pública passou então, através do DL nº46 673 de 1965, a ter o poder de permitir ou impedir as urbanizações de iniciativa particular e a definir as condicionantes para o fazer. [8] Este Decreto-Lei teve um efeito negativo no crescimento das AUGI, já que os proprietários e promotores pela falta de influência ou capacidade de diálogo com a administração pública optavam pelos loteamentos ilegais. [8] [10]

Na década de setenta a acrescentar ao fluxo interno da população ainda existente, surge o retorno das pessoas das ex-colónias portuguesas. As necessidades de emprego e habitação voltam a aumentar o que faz subir ainda mais a pressão sobre o mercado de habitação e o número de construções de origem ilegal, na maior parte dos casos de baixa qualidade e baixo custo. [8] [9]

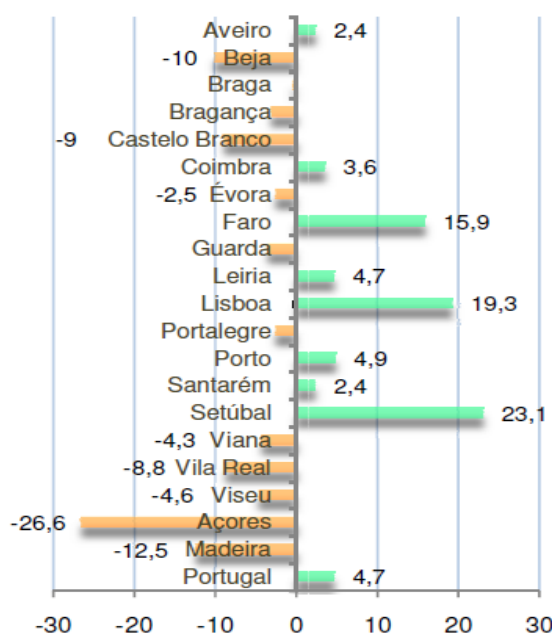


Figura 2 - Taxa do saldo migratório intercensitário (%) - 1971/1981 - Fonte: [8]

O crescimento das AUGI atinge assim o seu pico em meados da década de setenta com o fim da guerra colonial e com 25 de Abril de 1974, ganhou proporções até então inimagináveis. Poderá dizer-se que são tempos em que a construção ilegal ganhou uma certa legitimidade, conseguida pelos aproveitamentos argumentativos, habilmente construídos por parte daqueles que surgiam como os agentes principais neste mercado ilegal, nomeadamente os proprietários fundiários e os loteadores clandestinos. Agentes que se aproveitaram das necessidades urgentes de habitação da população e das baixas possibilidades financeiras da mesma, para através de negócios especulativos facilitarem o crescimento deste mercado à margem da lei.

Em 1976, a lei dos solos (DL n° 794/76) veio definir os princípios e normas fundamentais sobre a política dos solos, dotou a administração Pública de instrumentos eficazes para, por um lado, evitar a especulação imobiliária e, por outro lado, permitir a rápida solução do problema habitacional. Esta lei porém, não refere qualquer tipo de medidas objectivas para impedir o crescimento dos loteamentos clandestinos. [8]

Também em 1976 a primeira legislação aplicada exclusivamente aos loteamentos clandestinos, que pecou pelo excesso de burocracia e centralização do processo e consequente morosidade do mesmo, apesar de prever a posse e demolição como instrumento de repressão, sinal de um início de rigidez e dureza na abordagem ao fenómeno. [9]

Apesar de tudo os Municípios pouco ou nada podiam fazer para combater o crescimento das AUGI e de todos os problemas característicos do seu sistema urbano, de que foi exemplo a atitude de convivência que a maior parte deles apresentaram. Pelo contrário a população sem qualquer tipo de desincentivo e penalização e com as suas motivações fortes, agia sem consciência das consequências dos seus actos, construindo e loteando indiscriminadamente. [11] [8]

Na década de oitenta assistiu-se a um abrandamento no crescimento das AUGI. Não só porque o aumento populacional nos grandes centros urbanos diminui em comparação com as décadas anteriores, o que desde logo explica uma diminuição das necessidades de habitação e consequente baixa no ritmo de proliferação da escolha por parte das populações em envergar pela via ilegal, como também através de uma legislação mais rigorosa no que diz respeito às políticas do solo e do ordenamento do território (lançamento dos PDM). Apesar do maior controlo por parte da administração central, veio-se ainda assim demonstrar-se insuficiente na tentativa de travar a expansão e afirmação dos clandestinos.

Uma nova forma de pressão sobre o mercado habitacional surgiu durante esta década. O mercado ilegal já não se alimentava apenas da necessidade da população em obter uma habitação primária, mas também da necessidade de obter uma mais-valia, nomeadamente uma segunda habitação para uso sazonal. Apesar de menor em relação às décadas de sessenta e setenta, a pressão foi-se mantendo sensivelmente constante até finais da década de oitenta. (8)

Maioritariamente a localização das habitações de uso sazonal concentra-se essencialmente na faixa litoral do país, com mais ênfase nas periferias da área Metropolitana de Lisboa e Porto.

Já nos finais da década de oitenta surgem várias associações de moradores, que reivindicavam o apoio por parte das Municípios da realização de infra-estruturas e na qualificação urbana das AUGI. Áreas Urbanas de Géneze Ilegal na maior parte dos casos já perfeitamente consolidadas a nível social.

Esta pressão por parte das associações de moradores, fez tanto os Municípios como a Administração Central tomar uma maior consciência da problemática do fenómeno e começar a abordar o problema com um maior interesse. Uma forma de atender às pressões e como meio para resolver esta situação complicada foi materializada já na década de noventa pela Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, que regulava pela primeira vez o processo de reconversão das AUGI de uma forma rigorosa.

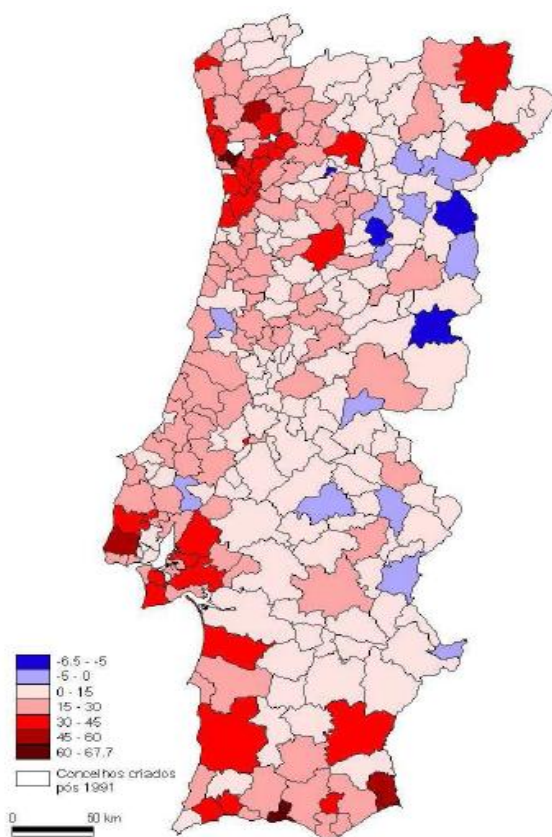


Figura 3 - Variação do número de alojamentos de uso sazonal por Concelho de Portugal - Fonte: [12] [13]

Tivemos então um sistema de habitação em Portugal sobrecarregado pela procura crescente de habitação, o que determinou uma modificação do sistema urbano, nomeadamente na distribuição funcional do seu espaço, tendo como motivações e causas, **factores económicos, institucionais e culturais** que deram origem ao aparecimento das AUGI. [9]

Os **factores económicos** prendem-se essencialmente com o abandono das explorações agrícolas, florestais e pecuárias nas zonas rurais do País e a consequente migração da população para as grandes áreas metropolitanas. População com necessidades urgentes de habitação e emprego, com baixos rendimentos e baixas possibilidades financeiras, que encontrou solução para esta problemática no mercado ilegal onde tanto a aquisição de solo, como a subsequente construção foram feitas a baixos custos, sem regulamentação e controlo. Pelo contrário o mercado legal, onde o custo de habitação era bastante elevado e onde a oferta de habitação não cobria o nível de procura, tornou-se inacessível para uma fatia da população que apenas disponibilizava de pequenos capitais e poupanças para o acesso à habitação. Situação alimentada pela forte especulação imobiliária existente na altura e pela progressiva marginalização das pequenas empresas de construção pelo mercado legal.

Os **factores institucionais** estão relacionados com a incompatibilidade entre o quadro jurídico-institucional e a realidade social. As leis urbanísticas favoreceram os interesses dos grandes proprietários e investidores nos grandes investimentos privados, o que colocou de parte os proprietários e investidores de menor dimensão e também a própria população com poucos recursos e soluções. [9] Também uma legislação caracterizada pelas dificuldades processuais e burocráticas tornou os processos de licenciamento e construção em processos muito rígidos e demorados. Havia assim uma falta de controlo e uma insuficiente capacidade de resposta por parte da Administração Pública. [14]

Por último os **factores culturais**, ligados às aspirações e hábitos rurais em relação ao tipo de habitação (ex: habitação isolada com quintal), de modo a não fugirem das suas tradições e idealismos (ex: casa própria como forma de património para herança futura), contribuíram de forma importante para, em conjunto com os factores económicos e institucionais já mencionados atrás, originar e desenvolver o fenómeno das AUGI em Portugal, essencialmente nas periferias das grandes Áreas Metropolitanas. [9]

Quadro 2 - Factores e causas do aparecimento das AUGI – Fonte: [15]

Económicos	<ul style="list-style-type: none">✓ Baixo rendimentos da população Portuguesa;✓ Grande desfasamento entre o poder aquisitivo e o custo de habitação;✓ Escassez da oferta pública privada;✓ Forte especulação fundiária e imobiliária no processo legal de promoção habitacional;✓ Inaccessibilidade do crédito á habitação;✓ Disponibilidade de pequenos capitais e poupanças para acesso à habitação ou para investimento;✓ Progressiva marginalização das pequenas empresas de construção pelo mercado legal;✓ Decadência das estruturas produtivas ligadas ao sector agrário, com o abandono de explorações agrícolas, florestais e pecuárias.
Institucionais	<ul style="list-style-type: none">✓ Centralização e burocratização da Administração Urbanística;✓ Rigidez e morosidade no processo de licenciamento de loteamento e construção;✓ Planeamento, legislação e práticas privilegiando os grandes promotores.
Culturais	<ul style="list-style-type: none">✓ Hábitos e aspirações de uma população em transição rural-urbana, dando preferência à habitação social isolada com quintal;✓ Forte tradição no acesso à terra e peso ideológico da casa própria;✓ Património a legar aos descendentes.

2.2. Enquadramento legal

O fenómeno dos loteamentos ilegais, desde a sua génese até aos dias de hoje, já foi alvo de diversas tentativas, umas mais outras menos conseguidas, de controlo e regulamentação, quer por parte do Estado e dos municípios, quer por parte de agentes particulares individuais ou colectivos interessados na questão. [8]

O enquadramento legal é um exercício que se demonstra bastante importante na melhoria do conhecimento da evolução do fenómeno em causa e consequentemente em eventuais intervenções e metodologias futuras de resolução dos problemas que ressaltam dessas mesmas áreas. Assim de seguida, será apresentada de uma forma cronológica, um quadro (Quadro 3) representativa da evolução da legislação nas AUGI decorrentes das últimas cinco décadas.

Importante assim salientar, que *“todo o histórico referente à perspectiva interventiva dos órgãos públicos está embebido numa atitude maioritariamente passiva, permissiva e conivente, quase cúmplice por vezes, dos actos ilegais que se foram cometendo”*. [8] Evolução legislativa caracterizada por uma falta de controlo do Estado e das suas iniciativas políticas, directamente influenciadas pelos interesses dos particulares essencialmente financeiros, o que prevaleceu na maior parte dos casos sobre a lei e principalmente sobre o bem e interesse comum.

Quadro 3 - Compilação da evolução da legislação das AUGI em Portugal - Fonte: [8], www.dre.pt

Ano	Diploma
1965	✓ Decreto-Lei nº 46673 de 29 de Novembro, que aborda pela primeira vez o tema através de uma disciplina da intervenção das autoridades nas operações de loteamento urbano, como também permite loteamentos de iniciativa privada, mas não consegue impedir a propagação dos loteamentos clandestinos.
1970	✓ Portaria nº 202/70 de 21 de Abril, aprova o regulamento que fixa a unidade de cultura para Portugal Continental.
1973	✓ Decreto-Lei nº 289/73 de 6 de Junho, revê o regime aprovado pelo Decreto-Lei n.º 46673 que regula a intervenção das autoridades administrativas responsáveis nas operações de loteamento (impede a venda de terrenos rústicos como lotes individuais, permitindo como contorno á lei a venda de avos).
1976	✓ Decreto-Lei nº 275/76 de 13 de Abril, aprova medidas repressivas da construção clandestina; ✓ Decreto-Lei nº 804/76 de 6 de Novembro, determina as medidas a aplicar na construção clandestina, bem como nas operações de loteamento clandestino.

1984	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Decreto-Lei n.º 400/84 de 31 de Dezembro, estabelece o novo regime jurídico das operações de loteamento urbano e revoga o Decreto-Lei n.º 289/73 de 6 de Junho; ✓ Portaria n.º 243/84 de 17 de Abril, fixa as condições mínimas de habitabilidade exigíveis em edifícios clandestinos susceptíveis de eventual reabilitação, bem como de edificações que lhes fiquem contíguas.
1995	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.
1999	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n.º 165/99 de 14 de Setembro, primeira alteração à Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal.
2003	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n.º 64/2003 de 23 de Agosto, segunda alteração à Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal.
2008	<ul style="list-style-type: none"> ✓ Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro, terceira alteração à Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, sobre as áreas urbanas de génese ilegal

A lei que actualmente serve de base às autarquias e organismos envolvidos em todos os processos de reconversão das AUGI é a Lei n.º 91/95 de 2 de Setembro, por estabelecer o regime excepcional para a reconversão urbanística das AUGI. [8]

Esta lei foi posteriormente alterada pela Lei n.º 64/2003 de 23 de Agosto e mais recentemente pela Lei n.º 10/2008 de 20 de Fevereiro. Esta última com o objectivo de alargar o prazo de actuação das comissões de administração, que na lei anterior se encontrava previsto até Dezembro de 2007 e de colmatar algumas insuficiências na anterior lei, nas questões relacionadas com a área fiscal e do registo. [8]

Assim seguidamente irá abordar-se a Lei n.º 91/95, por ser a última redacção da lei das AUGI, com a introdução de alterações impostas pela Lei n.º 10/2008 por ser o texto actual em vigor. A análise não irá ser exaustiva, apenas serão focalizadas as partes da lei consideradas essenciais para o tema em questão.

“A lei n.º 91/95 estabelece o regime excepcional para a Reconversão Urbanística das Áreas Urbanas de Génese Ilegal (AUGI)” [6]. Foi devido à complexidade dos casos das AUGI e pela sua falta de enquadramento nos instrumentos de gestão territorial, que esta lei surge como um instrumento fundamental na regulação de todos os processo de reconversão das AUGI e como uma ferramenta motivadora e impulsionadora para todos os agentes intervenientes nestes processos, até então com um grau muito elevado de insucesso.

A lei começa por definir (artigo 1º) que as Câmaras Municipais passarão a ser obrigadas a delimitar o perímetro e a fixar a modalidade de reconversão das AUGI, por sua iniciativa ou requerimento de qualquer interessado. [6] Assim os Municípios ganham uma maior liberdade

e flexibilidade para definir com objectividade e em contexto local e municipal, as áreas a serem delimitadas, como também controlar as soluções e *timings* dos processos. [8]

No Capítulo II, artigo 3º e definido também que o processo de reconversão é entregue á responsabilidade dos proprietários ou comproprietários, aos quais caberá o dever de proceder á reconversão urbanística do solo e legalização das construções integradas nas AUGI. Estão providos assim, também da responsabilidade de conformar os prédios que integram as AUGI de alvará de loteamento, ou de plano de pormenor segundo os termos e datas estabelecidas pela Câmara Municipal. A comparticipação das despesas de reconversão são atribuídas aos proprietários ou comproprietários, segundo os termos da lei, podendo a Câmara Municipal invocar o direito de corte nas ligações às redes de infra-estruturas, caso essas obrigações não sejam cumpridas por parte dos proprietários ou comproprietários. [1]

Estas orientações vinham com o objectivo de proteger os comproprietários que contribuía para os processos de reconversão urbanística das AUGI dos que se recusavam a participar e bloqueavam todo o tipo de processo de reconversão planeado.

O processo de reconversão (Capítulo II, artigo 4º) pode ser conduzido como operação de loteamento da iniciativa dos proprietários ou comproprietários ou mediante PP da iniciativa da respectiva Câmara Municipal. [6]

Nesse mesmo processo de reconversão (Capítulo II, artigo 5º), nas áreas de loteamento ou de construção ilegal classificadas como espaço urbano ou urbanizável no respectivo PMOT a operação de reconversão poderá abranger a sua totalidade, desde que a maior parte da área abrangida pela operação esteja assim classificada e que a área que não classificada como urbana ou urbanizável, esteja preenchida por habitações próprias e permanentes, com condições de salubridade e de segurança mínima. [6] Neste artigo, a Lei dá aos municípios uma maior flexibilidade na delimitação, já que em diversos pontos do território municipal, existem construções localizadas em zonas pertencentes à REN, RAN, etc. ou em zonas preconizadas pelos PMOT como não urbanas, que normalmente não poderiam ser consideradas para delimitação de AUGI devido às restrições de ocupação e uso do solo e que assim são elegíveis como áreas de reconversão urbana. [8]

No que diz respeito às áreas de cedência (Capítulo II, artigo 6º), estas poderão ser inferiores às que resultam da aplicação dos parâmetros definidos pelo regime jurídico aplicável aos loteamentos, quando o cumprimento estrito daqueles parâmetros possa inviabilizar a operação de reconversão (áreas delimitadas a espaços verdes e de utilização colectiva, infra-estruturas viárias, equipamentos, etc.). (1) “*Também os índices urbanísticos e*

as tipologias de ocupação da proposta de reconversão podem ser diversos dos definidos pelo PMOT em vigor se tal inviabilizar a operação de reconversão” [8]

A composição e disposição das AUGI, caracterizadas por serem complexas e desconexas, implicam por vezes tarefas complicadas em encontrar soluções que cumpram as disposições que os PMOT impõem ao nível das cedências e parâmetros urbanísticos. É necessário assim adoptar os critérios de forma a cumprirem requisitos menos exigentes. O objectivo da reconversão é assegurar à partida soluções que permitam índices mínimos de habitabilidade e acesso a serviços básicos, equipamentos, ao contrário da legalização simples e precipitada que ao longo dos anos foi uma presença constante e sempre com maus resultados. [8] [16]

No que diz respeito às construções existentes nas AUGI a lei estipula (Capítulo II, artigo 7º) que só poderão ser legalizadas em conformidade e após entrada em vigor da operação de loteamento ou de PP, dependendo ainda do preenchimento das condições de habitabilidade mínimas e da prova dos pagamentos devidos dos encargos de reconversão do lote em questão. [6] [1]

O regime de administração dos prédios integrados nas AUGI (Capítulo III, artigo 8º) é realizado através de uma administração conjunta assegurada pelos proprietários ou comproprietários. Os órgãos da administração conjunta terão de ser compostos por uma:

- Assembleia de proprietários ou comproprietários;
- Comissão de administração;
- Comissão de fiscalização. [1] [17]

A assembleia tem como principais competências (Capítulo III, artigo 8º) deliberar e promover a reconversão das AUGI, aprovar o projecto de reconversão a apresentar à Câmara Municipal, avaliar a solução urbanística preconizada no PP em sede de inquérito público, bem como aprovar os orçamentos apresentados pela comissão de administração para a execução das obras de urbanização. [1]

Formada a administração conjunta, segundo a Lei, são-lhe incutidas um determinado número de competências (Capítulo III, artigo 15º) pelas quais a administração se deve reger, de modo a que o objectivo de reconversão da AUGI seja alcançado com o sucesso esperado. Assim as competências da comissão de administração são as seguintes:

- Organizar e orientar todo o processo de reconversão;
- Controlar todas as cobranças de participações por parte dos proprietários ou comproprietários, para proceder com todo o processo de reconversão (projectos, obras de urbanização, fiscalização, etc.);

- Celebrar todos os contractos necessários á realização do processo;
- Responsabilidade jurídica;
- Representar os titulares dos prédios integrados nas AUGI, em todos os aspectos financeiros, jurídicos e institucionais;
- Prestar colaboração com a Câmara Municipal;
- Cumprir as deliberações da assembleia. [1]

A comissão de fiscalização tem como competência emitir parecer sobre os mapas, orçamentos, contas, relatórios e sobre os respectivos métodos e fórmulas de cálculo. [8]
Defini as datas de entrega das comparticipações pelos proprietários ou comproprietários. [17]



Figura 4 - Representação dos órgãos e principais interações na estrutura da Administração Conjunta – Fonte: [8]

Concretamente ao processo de reconversão das AUGI pode ser de iniciativa dos particulares, ou de iniciativa municipal. No caso da reconversão por iniciativa particular (Capítulo IV, secção I, artigo 18º), o pedido de loteamento é apresentado à câmara Municipal, e deve ser composto por um determinado número de documentos necessários á sua apreciação (plantas de localização e da situação actual da AUGI, projectos de infra-estruturas, orçamentos das obras necessárias, levantamentos topográficos, etc.). [1]

Este pedido fica sujeito á apreciação liminar por parte da Câmara Municipal reservando esta, o direito de poder, caso necessário, proceder a alterações posteriores, através de consultas remetidas às entidades competentes, de vistorias de modo a proceder á deliberação final, que caso se encontre tudo conforme o requerido o pedido de loteamento é aceite, sendo emitido o alvará de loteamento. [1]

No caso da reconversão por iniciativa Municipal, a Câmara Municipal terá de realizar um PP (Capítulo IV, secção 2, artigo 31º). Esta iniciativa é caracterizada por duas modalidades (Capítulo IV, secção 2, artigo 32º):

- Com o apoio da administração conjunta;
- Sem o apoio da administração conjunta. [1]

No caso de haver o apoio da administração conjunta, será celebrado um contrato de urbanização entre as duas entidades, que delimita as intervenções e o âmbito de intervenção de cada uma das entidades. No caso de não haver o apoio da administração conjunta, compete à Câmara Municipal proceder com todas as intervenções que se classifiquem como necessárias e que estejam de acordo com a presente lei relativas à emissão do título de reconversão e à execução integral das infra-estruturas. [1]

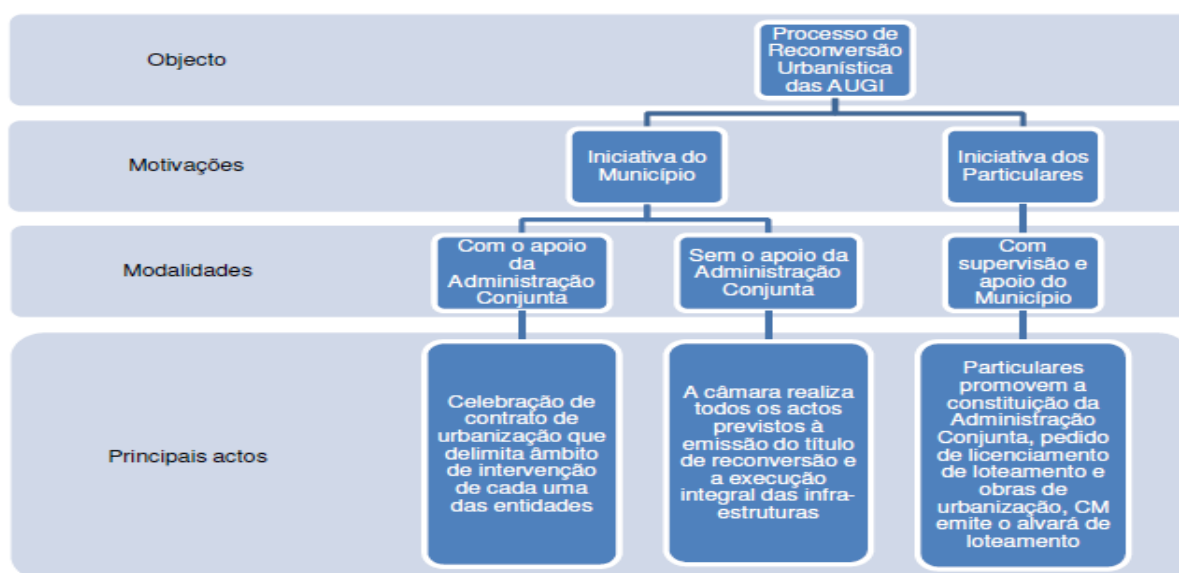


Figura 5 - Fluxograma do processo - Fonte: [8]

Para finalizar, o prazo de vigência estabelecido, segundo a última alteração à Lei 91/95 de 2 de Setembro (Lei 10/2008 de 20 de Fevereiro), é de dia 31 de Dezembro de 2008 para a constituição de uma comissão de Administração nas AUGI que ainda não a tenham e de 31 de Dezembro de 2013 para o título de reconversão se encontrar emitido. [18]

Quadro 4 - Alteração dos prazos de vigência da lei - Adaptado: [8]

		Lei 91/95	Lei nº 165/1999	Lei nº 64/2003	Lei nº 10/2008
Prazo Limite	Constituição da comissão de administração	-	31-Dez-2002	31-Dez-2004	31-Dez-2008
	Emissão do Título de Reconversão	31- Dez-1999	31-Dez-2004	31-Dez-2007	31-Dez-2003

O quadro a cima (Quadro 4) apresenta o Histórico dos prazos de vigência da lei 91/95 de 2 de Setembro, através das alterações efectuadas à mesma ao longo do ano.

Esta Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, e suas consequentes alterações, incentiva essencialmente à tentativa de realização de um processo de reconversão e de administração das AUGI de uma forma organizada e eficaz, com o objectivo bem patente de proceder à resolução de todos os problemas decorrentes das AUGI em território nacional, sejam eles de licenciamento ou mesmo de qualidade vida, que afectam uma grande parte da população das grandes áreas metropolitanas de Portugal. Apesar deste incentivo, a morosidade que este processo apresenta no seu desenvolvimento tem sido evidente, exemplificado pelas constantes alterações nos prazos de vigência da lei.

2.3. Localização geográfica das AUGI na AML

A identificação geográfica das AUGI na AML torna-se fundamental para oferecer uma visão global e realista da dimensão do fenómeno e da sua representação ao nível do ordenamento do território. Ajudará também a identificar os Municípios que mais sofrem com as AUGI.

De salientar que esta identificação geográfica das AUGI carece sempre de algum rigor, já que nem sempre os dados fornecidos pelos Municípios se encontram completos ou rigorosamente construídos, tornando-se assim um obstáculo no levantamento e análise da situação ao nível da AML.

Verifica-se que na AML dos 18 concelhos que a constituem, os concelhos de Odivelas, Seixal, Almada, Loures, Cascais e Sintra são aqueles que apresentam uma maior expressão de AUGI no seu território.

Confirmando esta ideia espacial de localização periférica das AUGI na AML, podemos dividir essa mesma localização em duas zonas, uma zona Norte e uma zona Sul circundante a

Lisboa. Por um lado temos a zona Norte, onde existe claramente uma “caminho” circundante ao Concelho de Lisboa, onde se encontram AUGI de grande expressão, começando por uma faixa próxima do Rio Tejo, temos Vila Franca de Xira (Quinta da Coutada, Fonte Santa, etc.) e Loures (Portela da Azóia, Camarate, São João da Talha, etc.), prosseguindo mais para o interior temos Odivelas (Caneças, etc.), Amadora (Brandoa, etc.), voltando á margem do Rio Tejo temos Cascais (São Domingos de Rana, etc.) e Oeiras, finalizando com uma subida para o Norte onde temos o Concelho de Sintra (Casal de Cambra, vale de Moura, etc.) e Mafra com pouca expressão em termos de AUGI. Na zona Sul temos Almada numa faixa paralela ao Mar (Charneca) com uma grande manifestação de Áreas de Génese Ilegal, temos Seixal com uma das AUGI com maior impacto (Fernão Ferro), Sesimbra (Lagoa da Albufeira), Palmela (Quinta do Marquesa), Barreiro (Coína), com alguns casos mais dispersos e de pouca expressão temos Setúbal, Moita, Montijo e Alcochete.

A distribuição espacial das AUGI surge com base, não só através da proximidade à capital e consequente facilidade de acesso, mas também na disponibilidade de terrenos considerados rústicos a baixo custo e do nível de permissividade de cada Município à evolução do fenómeno.

Segundo o Plano Director Regional de Lisboa de 1964 e perante a localização das AUGI no AML, verifica-se que as AUGI desenvolveram-se sobretudo em zonas de protecção de infra-estrutura paisagística (casos dos Concelhos da Amadora e Odivelas), em zonas de potencialidade agrícola-florestal a preservar maioritariamente na margem sul da AML e em algumas zonas de elevada potencialidade agrícola (caso de Loures). [8]

Passando para uma análise mais incidente sobre os concelhos e sobre as características das AUGI em termos espaciais nos mesmos, verifica-se que se pode ter distribuições mais dispersas ou mais compactas no território concelhio, de acordo com as características de evolução do fenómeno ao longo do tempo e também pelo tipo de pressão realizada pelo mercado legal na expansão urbana das periferias do Concelho de Lisboa. Logo se a pressão imposta pelo mercado legal foi de grande intensidade, desde muito cedo parte do território se encontrava ocupado pelos loteamentos legais deixando um menor espaço de manobra para o crescimento clandestino, situação que ocorreu na zona Norte do Concelho de Lisboa. Na zona Sul as zonas ilegais são mais compactas e homogéneas, o que demonstra que poucos entraves foram colocados ao livre crescimento dos loteamentos clandestinos. Pode-se então afirmar que nem sempre um número elevado de AUGI representa uma maior área das mesmas ou vice-versa.

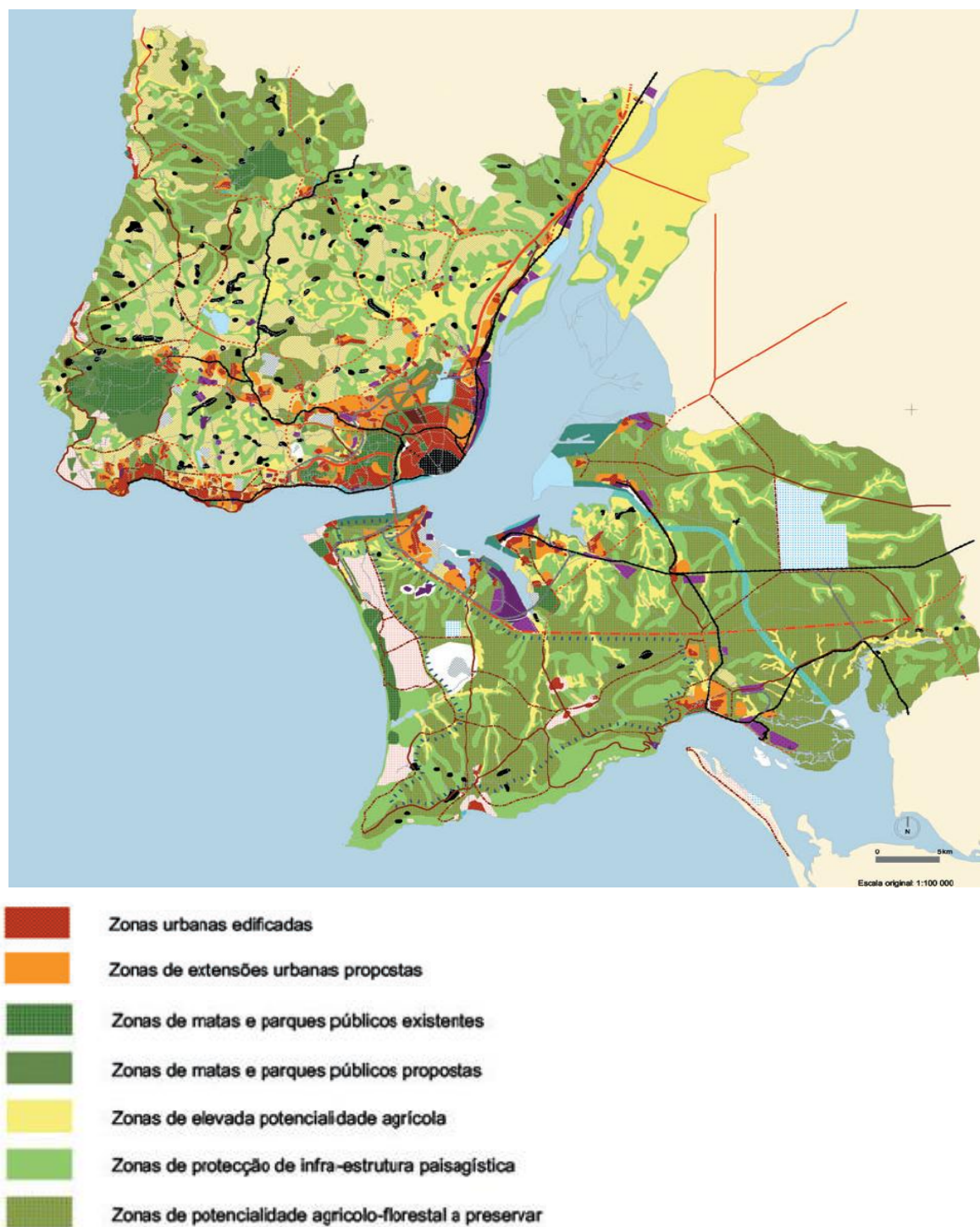


Figura 6 - Plano Director Regional de Lisboa de 1964 - Fonte: [20]

Quadro 5 - Análise quantitativa e percentual das AUGI na AML – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [29]

Concelhos	Nº AUGI	Área média por AUGI (ha)	Área total de AUGI (ha)	Percentagem Área de AUGI (%)
Alcochete	2	11,5	23,0	0,2%
Almada	39	35,8	1396,0	19,9%
Amadora	13	14,0	181,8	7,6%
Barreiro	36	7,5	269,3	8,4%
Cascais	115	6,5	750,0	7,7%
Lisboa	10	2,3	22,9	0,3%
Loures	137	6,7	916,0	5,4%
Mafra	2	13,0	26	0,1%
Moita	22	8,4	183,9	3,4%
Montijo	22	2,6	57,8	0,2%
Odivelas	96	7,6	727,9	27,4%
Oeiras	10	35,8	358,0	7,8%
Palmela	25	29,1	789,9	1,7%
Seixal	60	31,2	1872,2	19,6%
Sesimbra	16	12,6	202,4	1,0%
Setúbal	39	4,2	162,8	0,8%
Sintra	102	8,8	892,5	2,8%
Vila Franca de Xira	42	10,2	426,3	1,3%
AML	788	12	9259	3,1%

Da análise do Quadro 5, verifica-se que na AML em termos de percentagem de área de AUGI dentro de cada concelho, os que apresentam AUGI com maior dimensão são, o Concelho de Odivelas com uma área de AUGI de 727,9 hectares correspondendo a 27,4% da sua área total (Quadro 5), mais para Sul o Concelho do Seixal com a maior área de AUGI de todos os concelhos, de 1872,2 hectares o que corresponde a 19,6% da sua área total (Quadro 5) e o Concelho de Almada com uma área de 1396 hectares correspondendo a 19,9% (Quadro 5).

Contabilizando todas as áreas de AUGI por concelho retiradas do Quadro 5, conclui-se que na AML a área total delimitada de AUGI é de aproximadamente 9259 hectares distribuída por 788 AUGI, representado cerca de 3,1% da área territorial da AML. Dos valores do quadro

6, do total de área de AUGI, 53,5% são referentes à zona Sul com 261 AUGI e 46,5% são referentes à Zona Norte com 527 AUGI. Seguidamente é apresentado um gráfico com a proporção das AUGI de cada concelho na totalidade AUGI na AML.

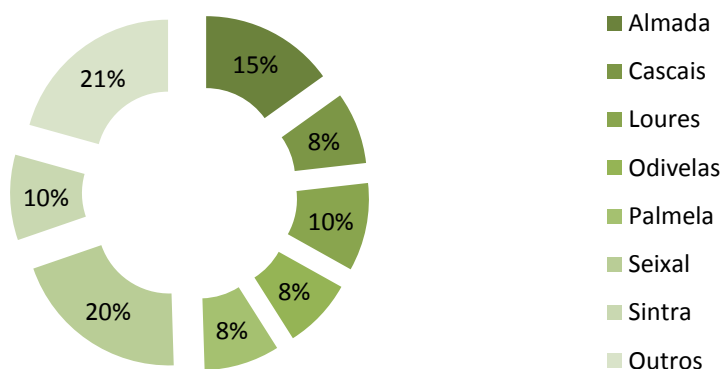


Figura 7 - Percentagem das AUGI de cada Concelho na totalidade AUGI na AML – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [29]

Verifica-se então que ao longo das décadas a expressão das AUGI na AML, atingiu valores bastante consideráveis, assunto que merece a atenção por parte das entidades competentes. A dimensão do fenómeno permite afirmar que existe uma área considerável da AML que ainda necessita de uma qualificação urbana profunda a diversos níveis.

2.4. Os Problemas das AUGI

Quando se fala de AUGI, fala-se de carências, de problemas e obviamente das necessidades qualificação dos mesmos. Em relação ao futuro das AUGI para que o seu desenvolvimento se comporte como sustentável, o nível habitacional das populações é de extrema importância, mas o que se verifica, ao contrário do que seria ideal, as AUGI continuam a ter “ (...) *deficiências nesse campo, tornando-se um obstáculo ao crescimento sustentado (...)*”. [30]

Os movimentos migratórios característicos da população, essencialmente nas décadas de sessenta e setenta, fizeram com que o território nacional seja ainda nos dias de hoje caracterizado por um esvaziamento rural, e por uma consequente concentração a nível populacional e habitacional do litoral do País, algo que terá de merecer uma especial atenção por parte das entidades competentes, para procurar novas formas de urbanismo que contrariem o abandono de certas zonas do País. [30] Soluções a nível do quadro legal de

referência que, em Portugal, continua ser caracterizado pela deficiência dos vários instrumentos de gestão do território e pelas suas insuficientes acções protagonizadas no ordenamento da gestão do território, como também na necessidade da existência de intervenções a nível de qualificação, ordenamento, gestão do uso do solo. Soluções necessárias como forma de resolver todos os problemas e carências nas AUGI e nas zonas rurais abandonadas do nosso país, a nível habitacional, infra-estrutural e de equipamentos.

Desde o seu surgimento na década de sessenta, que ao longo dos anos as AUGI desenvolveram-se e consolidaram-se na periferias das Área Metropolitanas. As AUGI são caracterizadas pelas necessidades de qualificação urbanística, por apresentarem inúmeras carências em termos habitacionais, urbanos, sociais e económicas, o que leva a concluir que são áreas menos qualificadas em relação ao seu ambiente urbano.

Da comparação que se pode fazer em relação ao mercado legal verifica-se que em muitos dos casos existe uma certa igualdade no resultado final das edificações. O que realmente diferencia o mercado legal do ilegal é todo o seu processo, todas as etapas percorridas de urbanização e construção. O mercado ilegal esteve longe de respeitar regras e modelos do ordenamento do território e de um bom planeamento urbano, ao contrário do que se praticou e pratica no mercado legal.



Figura 8 - Semelhanças entre moradia em bairro clandestino (à esq. Moradia em Fernão Ferro) e moradia do mercado legal (à drt. Moradia no Estoril)

As AUGI resultaram de um processo autónomo, mal planeado, desordenado e irracional, que não cumpre as medidas legislativas, de planeamento e ordenamento do território. As AUGI reproduziram-se ao longo dos anos em espaços imprevisíveis para as autarquias, que assistiam impotentes ao nascimento de loteamentos clandestinos nos limites fronteiriços dos

concelhos, através do contorno a um quadro legal insuficiente para combater esta problemática.

A construção de novas habitações de forma descontrolada e ilegal e o aumento desenfreado de alojamentos de uso sazonal, como é o caso das AUGI, potenciou o alargamento desordenado dos perímetros urbanos⁷ em torno das principais áreas metropolitanas, o que contribuiu para um processo de crescimento e de desenvolvimento de conjuntos urbanos de forma pouco controlada em áreas anteriormente rurais e com uma relativa proximidade a áreas urbanas, equipamentos e infra-estruturas. [12]

Existem casos de AUGI perfeitamente consolidados e estabelecidos e outras mais expectantes com muitos lotes sem construção, encontrando-se aí casos isolados de lotes com pequenas construções sem o mínimo de infra-estruturas necessárias.

As AUGI são abastecidas pelo pequeno comércio, de uma forma mal distribuída, levando à proximidade e facilidade de uso por alguns e à dificuldade de acesso para outros. São áreas que em termos de infra-estruturas urbanas têm muitas carências por não terem sido planeadas mediante uma visão de conjunto. Logo considerando as infra-estruturas urbanas como um sistema técnico de equipamentos e serviços necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, sob aspecto social, económico ou institucional, facilmente se percebe que as AUGI contêm muito pouco daquilo que é necessário.

Sendo áreas urbanas dotadas de enumeras carências, também ao nível das habitações na sua qualidade técnica e estética, dos serviços públicos (administração pública, saúde, educação, segurança pública), da cobertura por parte dos transportes públicos, da qualidade da sua rede viária, das acessibilidades e das ligações com o meio envolvente, da falta de espaços públicos, zonas de lazer e espaços verdes para localização de equipamentos públicos, têm a aptidão para afectar a qualidade de vida da população que nelas reside. É na procura dessa mesma qualidade de vida das populações, que este fenómeno deve ser encarado com seriedade e com muita atenção pelas entidades competentes, pela grande importância que estas áreas têm no nosso sistema urbano, tanto pela sua extensão, como também pela quantidade de população que abrange.

⁷ Perímetro Urbano: corresponde a uma linha poligonal fechada que nos instrumentos de gestão territorial vinculativos para os particulares, delimita o solo qualificado como urbano que resulta da identificação dos solos urbanizáveis. Solos cuja urbanização seja possível de programar e pelos solos afectos à estrutura ecológica necessários ao equilíbrio do sistema urbano. (62)

Quadro 6 - População nas AUGI por Concelho⁸ – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

CONCELHOS	Nº áreas delimitadas	Habitantes por AUGI	População total do Concelho	% População de AUGI no Concelho
Alcochete	2	32	13010	0,2
Almada	39	33008	160825	20,5
Amadora	13	13059	160825	8,1
Barreiro	36	12078	79012	15,3
Cascais	115	14601	170683	8,6
Lisboa	12	1354	564657	0,2
Loures	137	73000	199059	36,7
Mafra	2	613	54358	1,1
Moita	22	4962	67449	7,4
Montijo	22	2847	39168	7,3
Odivelas	96	43041	133847	32,2
Oeiras	10	4000	162128	2,5
Palmela	25	18231	53353	34,2
Seixal	60	34976	150271	23,3
Sesimbra	16	565	37567	1,5
Setúbal	39	13028	113934	11,4
Sintra	102	12698	363749	3,5
Vila Franca de Xira	42	1934	122908	1,6
AML	788	284030	2646803	10,7

As AUGI são áreas bastante povoadas e bastante edificadas, consequência dos movimentos migratórios para as áreas metropolitanas desde a década de sessenta, principalmente para a AML, e também pela facilidade de acesso por parte das pessoas a condições de habitação que iam de encontro às suas poucas possibilidades financeiras. Assim, hoje em dia, e segundo os dados recolhidos e tratados no Quadro 6, estima-se que 10,7% da população da AML reside em AUGI, o que perfaz um total de 284030 habitantes residentes em edifícios dentro das áreas limitadas como AUGI. Do Quadro 6 e analisando concelho a concelho, verifica-se que na margem Norte o concelho com mais habitantes residentes em AUGI é o concelho de Loures com aproximadamente 73000 e na margem Sul o que tem mais habitantes nas suas AUGI é o concelho do Seixal com 34976 habitantes.

⁸ Os valores que se encontram a vermelho foram estimados com base na densidade populacional (hab/ha) de cada concelho

Quadro 7 - População nas AUGI da Margem Norte e Margem Sul da AML – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

	Nº Concelhos	Nº áreas delimitadas	Habitantes em AUGI	% População em AUGI
Margem Norte da AML	9	527	163753	57,8
Margem Sul da AML	9	261	119729	42,2

Da análise do Quadro 7, em relação às margens Norte e Sul da AML a população encontra-se distribuída praticamente de uma forma igual. Na margem Norte 163753 (Quadro 7) pessoas são residentes em AUGI, o que corresponde a 57,8% (Quadro 7) da população global em AUGI na AML e na margem Sul residem em AUGI cerca de 119729 (Quadro 7) pessoas o que representa 48,8% (Quadro 7).

Quadro 8 - Fogos nas AUGI por Concelho⁹ – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

CONCELHOS	Nº áreas delimitadas	Nº fogos nas AUGI	Nº de fogos no concelho	% Fogos de AUGI no Concelho
Alcochete	2	11	6203	0,2
Almada	39	18342	92237	19,9
Amadora	13	2358	80581	2,9
Barreiro	36	4026	37849	10,6
Cascais	115	6929	89799	7,7
Lisboa	12	2460	292065	0,8
Loures	137	23515	85111	27,6
Mafra	2	37	41805	0,1
Moita	22	1642	305528	0,5
Montijo	22	802	11033	7,3
Odivelas	96	15942	58258	27,4
Oeiras	10	881	75616	1,2
Palmela	25	4672	26198	17,8

⁹ Os valores que se encontram a vermelho foram estimados com base no coeficiente de fog/ha de cada concelho, calculado com base no número total de fogos no concelho e na sua área total. Tal estimativa para colmatar a falta de valores fornecidos pelas entidades com responsabilidades no assunto.

Seixal	60	55765	69010	80,8
Sesimbra	16	253	24484	1,0
Setúbal	39	3257	55150	5,9
Sintra	102	4660	166775	2,8
Vila Franca de Xira	42	713	54122	1,3
AML	788	146265	1571824	9,3

Na AML, estimam-se existir 146266 fogos de origem ilegal nas AUGI (Quadro 8), que mais uma vez exemplifica a importância e a marca que as AUGI têm no nosso sistema urbano, ao constituírem cerca de 9,3% (Quadro 8) dos fogos constituintes da AML. Da análise do Quadro 8, de salientar ainda que na margem Norte o concelho com maior número de fogos é o concelho de Loures com 23515 e na margem Sul o concelho com maior número de fogos é o concelho do Seixal com um impressionante número de 55765, sendo claro também entre todos o concelho com maior número de fogos em AUGI.

Quadro 9 - Fogos nas AUGI na Margem Norte e Margem Sul da AML – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

	Nº Concelhos	Nº áreas delimitadas	Fogos em AUGI	% Fogos em AUGI
Margem Norte da AML	9	527	57496	39,3
Margem Sul da AML	9	261	88770	60,7

Da análise do Quadro 9, as diferenças entre a margem Norte e a margem Sul da AML no caso dos fogos constituintes das AUGI já são um pouco significativas. Na margem Norte existe 57496 fogos dentro dos perímetros das áreas delimitadas com ilegais o que corresponde a 39,3% da totalidade, já a margem Sul conta com um maior número de fogos estimados de 88770, sendo obviamente 60,7% dos fogos das AUGI.

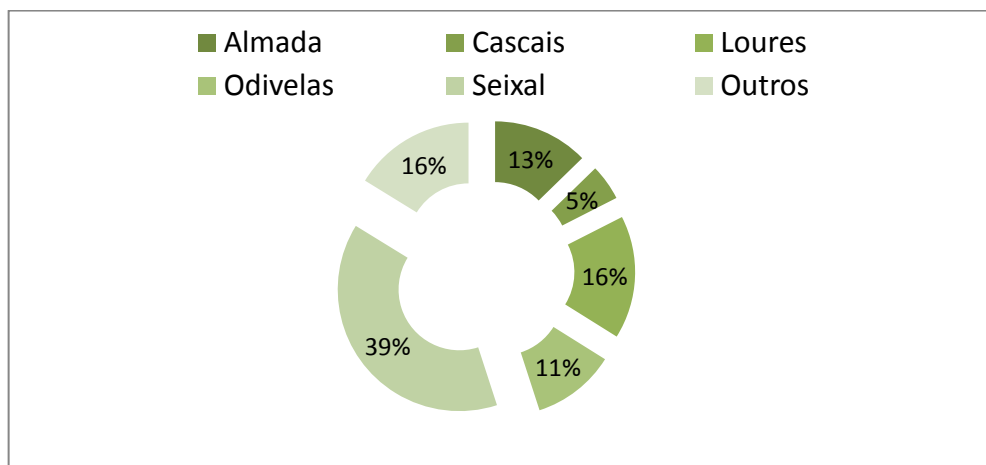


Figura 9 - % de fogos em AUGI por concelho na totalidade dos fogos em AUGI na AML – Fonte: : [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

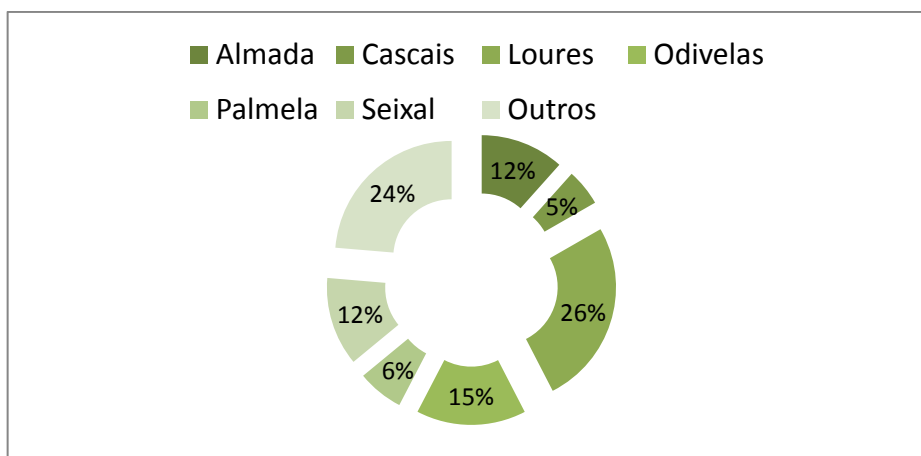


Figura 10 - % de população residente em AUGI por concelho na totalidade de população residente em AUGI na AML – Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [31]

Analisando os valores da Figura 9, verifica-se que no universo das AUGI na AML os concelhos que apresentam uma maior percentagem de fogos localizados em AUGI nos seus limites fronteiriços são os Concelhos de Almada, Cascais, Loures, Odivelas e Seixal, todos com percentagens superiores a aproximadamente 5%, os restantes treze Concelhos da AML representam 16% do total de fogos das AUGI, não havendo nenhum destes concelhos que atinja os 5%.

Analisando os valores da Figura 10, verifica-se que no universo das AUGI na AML os concelhos que apresentam uma maior percentagem de habitantes residentes em AUGI nos seus limites fronteiriços são os Concelhos de Almada, Cascais, Loures, Odivelas, Palmela e Seixal, todos com percentagens superiores a aproximadamente 5%, os restantes doze

Concelhos da AML representam 24% do total de fogos das AUGI, não havendo nenhum destes concelhos que atinja os 5%.

Perante estes valores elevados mais um exemplo se tem da importância que deve ser atribuída as estas áreas e a todos os problemas urbanísticos, sociais e económicos que carecem de resposta, pela vasta área que cobrem, pelo elevado número de edificações afectadas e essencialmente pelo elevado número de pessoas que no dia-a-dia convivem com deficiências, carências, problemas que influenciam a sua qualidade de vida.

Deficiências da qualidade de vida das populações e na qualidade do ambiente urbano, que surgiram com base num processo clandestino, desenraizado de qualquer lei, norma e de qualquer método regulamentado e pensado, que originou uma extensão muito considerável de AUGI.

Assim na evolução do processo clandestino o histórico das intervenções mais comuns nas AUGI está intimamente ligado a todo um conjunto de factores económicos, institucionais e culturais que afectou a população das áreas metropolitanas no decorrer das últimas décadas e que causou e potenciou o aparecimento e a evolução das AUGI.

Factores culturais da população pelas ideologias e metodologias na procura e desenvolvimento da habitação, diferentes das que até então existiam e económicos através de toda uma conjuntura caracterizada essencialmente pelo baixo rendimento da população que chegava às Áreas Metropolitanas, vindas em geral de um meio rural, sem a possibilidade de praticar os preços do mercado legal de habitação. Optaram assim por um mercado ilegal, caracterizado pelo baixo preço de aquisição de solo e de construção.

Paralelamente a estes fenómenos, surgiu e cresceu no urbanismo em Portugal um movimento constituído por construtores e pessoas, que contornando uma legislação deficiente iniciaram um processo de loteamento clandestino, que satisfazia em muito as novas ideologias e metodologias da população na procura de uma habitação que fosse de encontro às suas necessidades e possibilidades.

Todo o processo de formação de uma AUGI exprime um determinado número de intervenções comuns a um fenómeno de larga escala em território nacional, onde intervieram diversos “agentes”, cada um responsável por uma determinada fase do processo.

O processo evolutivo das intervenções efectuadas na formação destes bairros, ao contrário do produto final, é diferente do processo que foi e ainda hoje é decorrente do mercado legal, ou seja, no mercado legal o processo evolutivo de urbanização começa com o loteamento, seguindo a infra-estruturação e por último a construção, enquanto no mercado

ilegal no início procedeu-se ao loteamento, seguindo a construção e só por último a infra-estruturação total. [9]

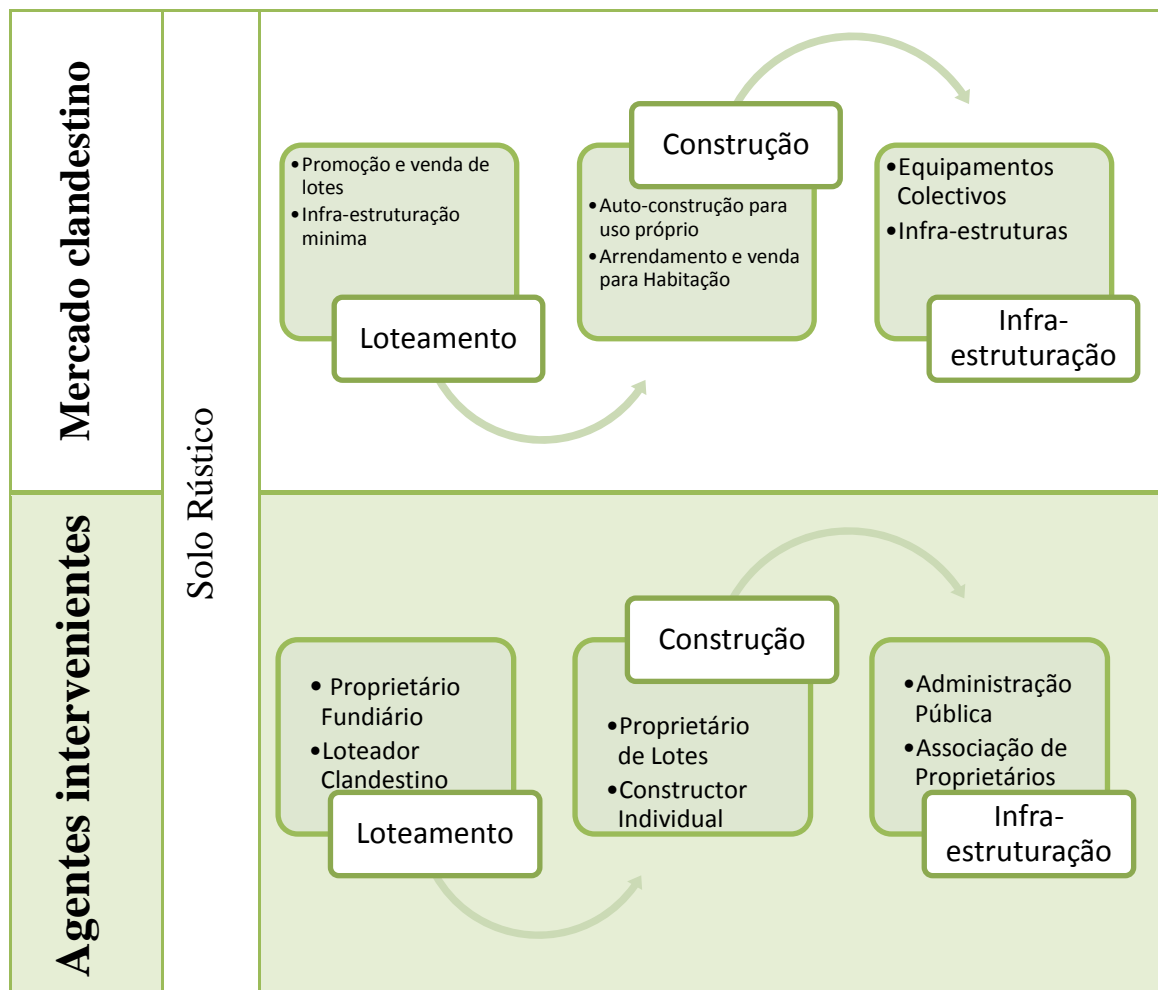


Figura 11 - Etapas do processo de evolução do Mercado Clandestino – Adaptado de [9]

A **primeira etapa** (loteamento) do processo é referente ao loteamento clandestino, ou seja, na compra de propriedades nas periferias dos centros urbanos, sem expectativas de urbanização. Muitas dessas propriedades estavam consignados em planos de reserva e caracterizam-se por serem terrenos agrícolas e florestais sem condições à partida de se tornarem urbanizáveis (excessiva inclinação, pertencerem a áreas de protecção de linhas de água ou ao litoral). [9]

Assim tivemos por um lado o proprietário fundiário e o loteador clandestino como principal agente da alteração da estrutura fundiária, funcionava como intermediário entre o proprietário fundiário e a população. O loteador clandestino era motivado essencialmente por interesses económicos, procedia à compra de propriedades de terreno rústico na periferia das

idades, sem expectativas de urbanização. A compra efectuava-se a preços mais baixos de acordo com a classificação rústica do solo e à utilização expectável que esses terrenos possuíam (agrícola, florestal, etc.). Futuramente esses terrenos rústicos foram sujeitos a uma subdivisão e à consequente promoção e venda de lotes. [7] [9]

Nesse acto de subdivisão para posterior venda, recorria-se a uma infra-estruturação mínima, com a abertura de arruamentos não pavimentados, sem grandes regras no que diz respeito ao seu traçado e á topografia do terreno, o que resultou numa rede viária deficiente, em malha ortogonal composta por lotes de diversos tamanhos. [9]

Da referida infra-estruturação mínima não constava a rede de saneamento básico nem a rede de abastecimento de água. Nesse sentido os proprietários realizavam a abertura de uma fossa de descarga, e de um poço de abastecimento, como forma de amenizar as deficiências desses serviços. A implementação destes serviços, não foi ao longo dos anos uma prática comum e semelhante em todas as AUGI, ou seja, em alguns casos desde a formação das AUGI houve um esforço nesse sentido para dotar as populações desses serviços, noutros casos a sua implementação foi demorosa tendo as populações que esperar muitos anos para que a situação fosse resolvida e por último, bairros que ainda hoje em dia não estão providos dessas mesmas redes o que os torna em casos urgentes a necessitar de uma qualificação nesse sentido. No que diz respeito às infra-estruturas eléctricas, o processo terá sido semelhante, mas no geral em termos de infra-estruturas terá sido das primeiras a ficar disponível nas AUGI, havendo praticamente uma cobertura total do território em causa hoje em dia.

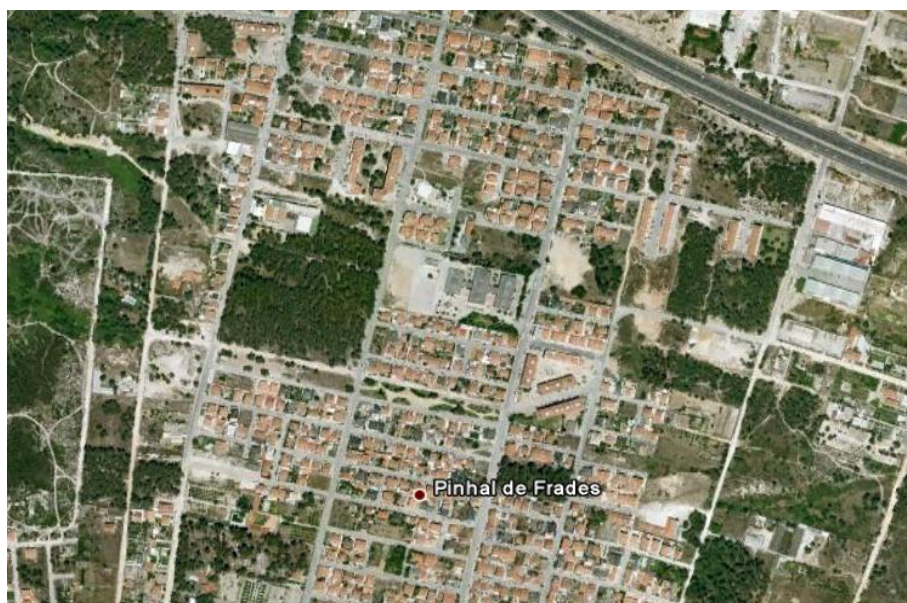


Figura 12 - Imagem aérea da rede viária de uma AUGI (Fernão Ferro, Concelho do Seixal)

Esta subdivisão foi feita através de uma planta de loteamento, onde o comprador identificava a sua parcela, através dos limites cadastrais onde os vários lotes estão delimitados. Existia assim uma compra colectiva, onde cada comprador apenas comprava o direito a uma fracção de terreno de entre muitas outras (chamada venda de avos indivisos¹⁰), isto acontecia pelo facto de não existir um alvará, tornando-se assim impossível em termos legais a venda de uma parcela de terreno. Os vendedores vendiam os terrenos rústicos a preços baixos, os compradores compravam o direito a uma parcela de terreno com o objectivo de construir, o que não podiam e ainda hoje, na maior em grande parte dos casos não podem, por falta de loteamento aprovado.

Temos então a **segunda etapa** (construção) onde os compradores individuais dos lotes, que após terem adquirido as suas parcelas, iniciavam um número de processos geralmente comuns a todos os casos. Assim a evolução da construção nos lotes, foi realizada de uma forma lenta e de acordo com as possibilidades de cada um, o que implicou uma construção de qualidade muito variada quer em termos qualitativos quer em quantitativos.

A construção foi então realizada de uma forma autónoma, pelos próprios proprietários, ou recorrendo a pequenos construtores locais, por vezes com ligações familiares ou de amizade. Em termos de intervenções, a primeira intervenção comum a todos os proprietários, terá sido a da preparação do terreno com a remoção da vegetação que normalmente os caracterizava e a posterior regularização do terreno, de modo a facilitar a posterior construção.

Uma das primeiras intervenções construtivas no lote de terreno, por parte do proprietário, regra geral terá sido a realização da delimitação da parcela de terreno através do levantamento de muros de alvenaria e consequente colocação de portões. Concluída esta fase, na grande parte dos casos, com maior ou menor rapidez, seguia-se a construção habitacional, que por norma se desenvolvia de uma forma muito lenta e segundo varias etapas. A morosidade deste processo e das várias etapas dependia acima de tudo da disponibilidade financeira de cada proprietário.

¹⁰ A venda de propriedades em avos indivisos visava contornar a restrição imposta pelo DL n.º 289/73. As parcelas eram fraccionadas e vendidas em regime de compropriedade, mantendo a sua dimensão e características *formais* de parcelas – garantindo cada comproprietário uma fracção da totalidade da parcela. É neste contexto que toma especial relevo o conceito de área mínima de cultura, definido pela Portaria n.º 202/70 para cada zona de Portugal Continental como sendo a área mínima destinada a determinado uso agrícola e abaixo da qual, a partir de 1976 (DL 275/76), ficaria proibido qualquer parcelamento do terreno.



Figura 13 – Exemplo de um lote com delimitação em muros de alvenaria

Na construção habitacional, normalmente o processo iniciava-se pela construção de um anexo no fundo do terreno, com as condições mínimas de habitabilidade, à medida que as condições financeiras o permitam desenvolvia-se a construção daí para frente. Esse desenvolvimento ao ser efectuado pelos próprios proprietários, ou recorrendo a construtores locais com níveis de especialização baixos, resultou numa construção em termos qualitativos muito deficiente no que diz respeito as suas características técnicas e às suas opções construtivas. Quer isto dizer que a maior parte das habitações das AUGI são carecidas de bons sistemas de ventilação, de isolamentos técnicos, de matérias de qualidade e de solução técnicas correntes da habitação legal.



Figura 14 – Exemplo de uma primeira fase de construção de um anexo numa AUGI (Fernão Ferro) (figura da esq.) e de uma moradia em fase de construção numa AUGI (Fernão Ferro) (imagem da drt.)

Isto não implica que esteticamente as habitações não possam ser agradáveis á vista, existindo casos que apresentam características que se assemelham em muito às do mercado

legal. Sendo isto verdade, o que é certo que esteticamente as habitações apresentam variações bruscas de caso para caso. Desde, como já foi referido, a habitações em tudo semelhantes às habitações do mercado legal, passando por habitações onde são evidentes as várias etapas de construção pela sua falta de homogeneidade, até às habitações com um aspecto inacabado, sem revestimentos ou qualquer tipo de acabamentos exteriores.

As tipologias mais características dos bairros clandestinos, são as moradias unifamiliares, com um ou dois pisos, com quintal ou jardim, normalmente na parte frontal da casa, ou em alguns casos o anexo é ainda uma forma de habitação suficiente.

A **terceira etapa** (Infra-estruturação) é referente às obras de infra-estruturação e de urbanização. Esta última fase do processo caracteriza-se pelas dificuldades nos relacionamentos entre os proprietários e as entidades competentes. Processo muito complicado, na medida em que os custos e a realização das infra-estruturação são remetidos aos compradores/proprietários das parcelas de terreno e às autarquias locais, enquanto, que no mercado legal esses custos já estão inseridos nos preços dos lotes, sendo da responsabilidade dos loteadores. [9]

De um lado temos os compradores que são confrontados com obrigações de participação nos custos e nas obras a ser realizadas, como também na cedência de terrenos para esse efeito. Por outro lado temos as Autarquias locais que são confrontadas com parte dos custos e com a responsabilidade da elaboração dos projectos de infra-estruturas, tendo estes, por vezes proceder a demolições e consequentemente ao realojamento das famílias. [9]

Factos que têm sido bastantes problemáticos e muito incómodos tanto para as Autarquias Locais, quer para os compradores, já que muitos deles não contêm disponibilidades financeiras para cumprir as obrigações impostas, como tal, existe na maior parte dos casos uma cooperação e uma entreaajuda financeira e construtiva em toda esta etapa.

Estas dificuldades de relacionamento caracterizam esta etapa como sendo a mais complexa e a mais longa de se realizar. Desde a década de sessenta, até aos dias de hoje que esta etapa na grande maioria dos casos ainda se encontra por realizar, ou em processo de resolução, havendo poucos casos em que o entendimento entre ambos os lados foi conseguido e as obras de urbanização e de infra-estruturação foram concluídas, como forma de contribuir para uma melhor qualidade de vida, dentro de um ambiente urbano de qualidade e funcional.

As obras de infra-estruturação e de urbanização prendem-se essencialmente com intervenções efectuadas ao nível da cobertura do abastecimento de água, dos esgotos, electricidade e recolha dos RSU, como também ao nível da pavimentação das vias e

construção de passeios pedonais, do estacionamento para veículos, de uma rede de estrutura verde planeada, da construção de zonas de lazer e estar e da tentativa de colmatar a insuficiência de equipamentos e serviços públicos necessários ao desenvolvimento das funções urbanas, sob o aspecto social, económico e institucional. Intervenções operadas com o objectivo de proporcionar aos utentes destes bairros uma qualidade de vida aproximadamente semelhante às zonas construídas sob planeamento.

Para melhor exemplificar todo este processo evolutivo de intervenções construtivas nas AUGI das diversas etapas, encontra-se uma sistematização simples do mesmo na figura 20 do anexo I.

Foi com o objectivo de regular os relacionamentos entre as partes intervenientes, que surgiu a Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, como forma de regular o processo de reconversão das áreas urbanas de génese ilegal.

A sua publicação tornou-se na grande esperança de muitos dos envolvidos no processo das AUGI, por ter como objectivo adoptar, concentrar e recuperar a responsabilização e a definição das competências e procedimentos dos intervenientes no processo. Estabeleceu também critérios do que seria recuperável e não recuperável, e recorreu, por exemplo à definição das condições mínimas de habitabilidade, loteador clandestino, entre outras. [8]

Outro objectivo foi definido, nomeadamente o estancar da evolução do fenómeno, de modo a que no futuro a preocupação se centrasse apenas na resolução dos problemas das AUGI existentes e não nas que eventualmente ainda se poderiam vir a formar, através da definição de quem e como eram responsáveis os diferentes intervenientes. [8]

Um dos problemas mais correntes dos processos de reconversão prendia-se com a exigência, antes da Lei 91/95, da participação de todos os proprietários na aprovação da escritura notarial necessária, o que, por nem sempre acontecer por parte de um ou de outro proprietário, o processo acabava por ficar bloqueado. A Lei 91/95 na tentativa de resolver este problema definiu as responsabilidades e os deveres de todos os proprietários, penalizando aqueles que não aceitavam participar no processo. [8]

Alguns anos depois os processos de reconversão das AUGI continuam a apresentar algumas dificuldades no seu desenvolvimento, mas também alguns objectivos foram alcançados com sucesso, como demonstra o quadro em baixo.

Quadro 10 - Objectivos traçados e conseguidos pela Lei nº 91/95 de 2 de Setembro e Situação actual – Fonte: [8]

Objectivos traçados	Objectivos atingidos	Situação actual
<ul style="list-style-type: none"> - Desencorajar e estancar o surgimento de novas AUGI - Integrar e reconverter as AUGI existentes - Incentivar a iniciativa privada ao definir dever de reconversão dos proprietários; - Definição de competências deveres e âmbito da intervenção da administração Pública nas AUGI; - Englobar todos os proprietários no processo de reconversão sem bloqueios de minorias; - Tentar impor limite temporal de resolução de problemas. 	<ul style="list-style-type: none"> - O número de AUGI e m² de área de AUGI não sofreu aumentos significativos¹¹ desde a publicação da lei. Não existem grandes registos de alterações de dimensões das áreas já conhecidas; - A grande maioria dos processos de reconversão é por iniciativa privada e regista-se grande vontade da parte dos proprietários em resolver a sua situação; - Maior consciencialização e envolvimento de todos os envolvidos. Alguns Municípios têm desenvolvido, produzindo conhecimento específico que pode dar origem à sistematização de boas práticas; - Os proprietários em minoria que bloqueavam os processos de reconversão, já o não o conseguem fazer, salvo raras excepções muito específicas. 	<ul style="list-style-type: none"> - Integração e reconversão das AUGI continua morosa e nalguns casos, parada. Forte correlação entre a lentidão do processo e a morosidade na apreciação dos planos ao nível central; - Prazos estabelecidos para a legitimidade legal das administrações das AUGI de participar no processo de reconversão são invariavelmente ultrapassadas; - Omissões quanto à regulamentação sobre os loteamentos ilegais para construções clandestinas destinadas ao comércio e indústria subsistem.

Hoje em dia verifica-se que em alguns concelhos da AML algumas áreas estão com o seu processo de reconversão concluído, ou seja, com os seus problemas urbanísticos resolvidos, detendo já o correspondente licenciamento e alvará. Apesar disto a grande maioria encontra-se em pleno processo de reconversão, com situações bastantes diferentes de caso para caso, mas de uma forma geral são processos que estão “presos” por questões burocráticas, outros por se encontrarem em fase de estudo e outros por se encontrarem parados por questões económicas ou pelo incumprimento por parte de uma das partes intervenientes do processo (CM ou Particulares). Preocupante é ainda a quantidade de AUGI que após tantos anos se encontram sem qualquer processo de reconversão em curso e mesmo sem algum em perspectiva. São estes os casos que em termos de carências, de problemas e de necessidades de qualificação, terão de ser considerados como prioritários e mais urgentes nas medidas de qualificação urbana a aplicar.

¹¹ Salientar que a quase totalidade dos aumentos das áreas de AUGI delimitadas após 1995, resulta da detecção e actualização de novas AUGI já existentes mas que ainda não se encontravam delimitadas e não de um aumento do fenómeno.

Quadro 11 - Situação do processo de reconversão das AUGI de cada concelho da AML - Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [29]

CONCELHOS	Nº de áreas delimitadas	AUGI reconvertidas	AUGI em reconversão	AUGI sem processo de reconversão
Alcochete	2	SD	SD	SD
Almada	39	16	23	0
Amadora	13	3	4	6
Barreiro	36	7	17	12
Cascais	115	SD	SD	SD
Lisboa	10	0	10	0
Loures	137	27	SD	SD
Mafra	2	SD	SD	SD
Moita	22	SD	SD	SD
Montijo	22	0	22	0
Odivelas	96	51	24	21
Oeiras	10	3	SD	SD
Palmela	25	SD	10	SD
Seixal	60	8	51	1
Sesimbra	16	SD	SD	SD
Setúbal	39	SD	SD	SD
Sintra	102	SD	SD	SD
V.F.Xira	42	9	31	2
AML	788	124	168	42

SD – Sem dados concretos e coerentes de modo a realizar uma contagem correcta

Quadro 12 - Percentagem da situação do processo de reconversão das AUGI de cada concelho da AML - Fonte: [8], www.aml.pt, [21], [22], [23], [24], [25], [26], [27], [28], [29]

CONCELHOS	Nº de áreas delimitadas	% AUGI reconvertidas	% AUGI em reconversão	% AUGI sem processo de reconversão
Alcochete	2	SD	SD	SD
Almada	39	42	58	0
Amadora	13	23	31	46
Barreiro	36	19	47	33
Cascais	115	SD	SD	SD
Lisboa	10	0	100	0
Loures	137	20	SD	SD
Mafra	2	SD	SD	SD
Moita	22	SD	SD	SD
Montijo	22	0	100	0
Odivelas	96	53	25	22
Oeiras	10	3	SD	SD

Palmela	25	SD	10	SD
Seixal	60	13	85	2
Sesimbra	16	SD	SD	SD
Setúbal	39	SD	SD	SD
Sintra	102	SD	SD	SD
V.F.Xira	42	21	74	5

SD – Sem dados concretos e coerentes de modo a realizar uma contagem correcta

Através da análise do Quadro 11 e do Quadro 12, verifica-se que para além de todos os problemas e carências da AUGI, o maior problema que se encontra na tentativa de qualificação das mesmas, é o desconhecimento ou a omissão por parte das entidades competentes da situação actual em termos de qualificação e reconversão de um fenómeno que, pelos problemas que o caracterizam, necessita essencialmente do contrário.

Da análise do Quadro 12, de entre os concelhos que apresentam os dados de salientar o concelho de Odivelas com 53% das suas AUGI com processo de reconversão concluído, pela negativa do concelho da Amadora com 46% das suas AUGI sem qualquer processo de reconversão e também dos concelhos de Almada, Lisboa e Montijo com nenhuma AUGI sem processo de reconversão, ou seja todas as AUGI no caso de Lisboa e Montijo apresentam-se em pleno processo de reconversão sem ainda haver conclusões, em Almada tem-se já processos terminados e em elaboração.

Sendo o problema do licenciamento, ou neste caso da falta do mesmo, composto por um número bastante elevado para o que seria desejado, após aproximadamente cinco décadas de um fenómeno que nos dias de hoje dificilmente irá crescer com o ritmo a que cresceu anteriormente, mas que mesmo assim ainda tem capacidade para aparecer em alguns casos de menor dimensão, segundo os dados dos Quadros 11 e 12, permite mais uma vez, afirmar que existe nos dias de hoje ainda um número elevado de processos de reconversão em andamento, atrasados ou mesmo parados e outras sem processo algum em perspectiva, apesar dos esforços efectuados no sentido de regular e concluir os processos de reconversão das AUGI.

2.5. Síntese conclusiva

Neste capítulo apresentou-se o fenómeno das AUGI, o enquadramento da sua evolução na história do urbanismo em Portugal, todos os factores que provocaram o seu surgimento e a sua evolução, como também a sua caracterização com o levantamento de todos os dados disponíveis e fornecidos.

As AUGI surgiram nos inícios da década de 60 em consequência de um fenómeno migratório populacional das zonas rurais do país para as Áreas Metropolitanas de maior dimensão, o que provocou um grande aumento na procura de habitação por famílias necessitadas das mesmas, mas por apresentarem um baixo nível económico viram-se forçadas a deslocar-se para a periferia das cidades, onde agentes loteadores praticavam a oferta de terrenos para construção a preços acessíveis e mais baixos. Na década de 70 a expansão continuou com grande intensidade pelo retorno da população das ex-colónias e pelo fim da guerra colonial. Na década de 80 o crescimento abrandou não só pelo abrandamento do fluxo de pessoas para as Áreas Metropolitanas, mas também pelo início de uma legislação mais rigorosa. A partir da década de 90 o crescimento praticamente estagnou, essencialmente a partir de 1995 com o lançamento da Lei nº 91/95 de 2 de Setembro.

Sendo assim as AUGI evoluíram segundo factores económicos, institucionais e culturais, segundo um processo diferente do normalmente seguido pelo mercado legal.

A Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, teve o sucesso de praticamente conseguir estagnar o desenvolvimento de mais AUGI e essencialmente surge como um instrumento fundamental na regulação de todos os processo de reconversão das AUGI e como uma ferramenta motivadora e impulsionadora para todos os agentes intervenientes nestes processos, até então com um grau muito elevado de insucesso, introduziu medidas mais rigorosas para o controlo e para a resolução de diversos problemas institucionais das AUGI.

As AUGI evoluíram essencialmente nas periferias das Áreas Metropolitanas. Na AML o fenómeno das AUGI cobre uma grande extensão de território, tanto na sua margem Norte, como na sua margem SUL. As AUGI são áreas urbanas bastante povoadas e edificadas, o que nos remete para a importância que estas áreas devem merecer, pelos problemas que afectam a qualidade do seu ambiente urbano e consequentemente a qualidade de vida dos seus cidadãos. Evoluíram sobretudo em zonas de protecção de infra-estrutura, em zonas de potencialidade agrícola-florestal a preservar maioritariamente na margem sul da AML e em algumas zonas de elevada potencialidade agrícola.

Assim em paralelo com um quadro legal deficiente surgiram as urbanizações clandestinas desenvolvidas por um determinado número de agentes (proprietário fundiário, agente loteador, proprietários), segundo um processo em muito diferente de um processo característico do mercado legal:

- Mercado legal: Loteamento – Infra-estruturas – Construção;
- Mercado Ilegal: Loteamento – Construção – Infra-estruturas.

Torna-se fácil assim concluir que as AUGI se encontram servidas por um sistema urbano deficiente, composto por um inúmeras carências/problemas que aos olhos de quem vive numa AUGI há dez, vinte, trinta anos não se apercebe por se ter tornado um hábito ou mesmo por nunca terem conhecido outra realidade habitacional para além daquela. Problemas que apesar de variarem em termos qualitativos e quantitativos de área para área, tornam-se praticamente comuns.

As AUGI são áreas caracterizadas pelas suas deficiências e carência a diversos níveis. São áreas com deficiências ao nível da cobertura por parte das infra-estruturas, ao nível de equipamentos e espaços públicos de lazer, ao nível da mobilidade urbana, acessibilidades e ligações com o espaço envolvente, ao nível da habitação e das suas deficiências técnicas e estéticas na maior parte dos casos, ao nível da cobertura por parte de serviços públicos nas diversas áreas (Saúde, Educação, Segurança Pública, etc), que criam impactos negativos na qualidade de vida dos seus residentes.

Analisou-se também a situação dos processos actuais de reconversão dos diversos Concelhos, chegando-se à conclusão que muito ainda há a fazer nas medidas e intervenções a ter, já que se estima haver um número muito elevado de AUGI ainda com processo em andamento, parados ou mesmo sem qualquer tipo de processo de reconversão.

Os processos de reconversão das AUGI, tanto como as iniciativas de qualificação das mesmas, têm ao longo dos anos enfrentado enumeras dificuldades devido à dificuldade de relacionamento entre as partes envolvidas no processo e à morosidade/excesso de burocracia que caracterizam as entidades competentes e as suas decisões. A Lei nº 91/95 surgiu com objectivo adoptar, concentrar e recuperara a responsabilização e a definição das competências e procedimentos dos intervenientes no processo, alguns objectivos foram atingidos, nomeadamente a estagnação do crescimento das AUGI e outros não, essencialmente no que diz respeito aos prazos de vigência da lei em relação à participação das administrações das AUGI nos processos de reconversão.

3. CARACTERIZAÇÃO E AVALIAÇÃO DO AMBIENTE URBANO

3.1. Enquadramento

As degradações do ambiente urbano que caracterizam essencialmente as áreas de grande concentração populacional, são um fenómeno para o qual as suas populações em geral, como também todas as entidades competentes responsáveis pela administração do território têm vindo a tomar consciência, pelos problemas que daí surgem e evoluem. [32]

Assim a preocupação com o ambiente urbano tem sido uma constante ao longo da história pelo reflexo dos vários problemas que se desencadearam nas cidades, em consequência da concentração da população, da implantação das actividades económicas e da expansão do espaço construído. [33]

Com a urbanização o ser humano transformou ambientes naturais, criando outros para atender a todas as suas necessidades como ser social, o que implicou problemas relacionados com o ambiente, com a sua conservação e qualidade, sendo importante estudar e conhecer profundamente o então criado meio ambiente urbano, para que se possa melhorar a qualidade de vida dentro das aglomerações urbanas. Sendo assim o ambiente urbano é de relevante importância nos estudos urbanísticos e deve ter a atenção dos estudiosos de todas as áreas de influência sobre esse complexo item da nossa sociedade.

A definição de ambiente urbano, segundo Rosário Partidário, implica uma abordagem em termos sistemáticos, tendo como base o sistema urbano, os elementos do sistema e as relações que entre eles se estabelecem, nomeadamente uma relação indissociável ao nível dos domínios físicos, sociais e económicos [33] [34] [35]

Segundo a mesma autora o conceito mais holístico de ambiente urbano considera a existência de um fenómeno urbanístico com diversas aplicações ao nível dos domínios atrás mencionados, incluindo os aspectos ligados à ecologia, à poluição, à estrutura verde urbana, aspectos estéticos e de paisagem urbana, de consumo energético, micro-climáticos, de disponibilidade e custo habitacional, da luminosidade e conforto acústico e térmico do interior dos edifícios, da acessibilidade a equipamentos e serviços, da oferta de infra-estruturas, de transporte, aspectos recreativos e de lazer, aspectos de segurança pública e de criminalidade. [35] [33]

Sendo assim através das relações entre todos os elementos do sistema urbano, como também, entre cada elemento, com o sistema urbano em geral e, interligando essas relações com os domínios económicos, sociais e físicos, surge uma serie de componentes e factores

que visam formar um instrumento eficaz na caracterização e avaliação da qualidade do ambiente urbano (Quadro 13) correcta e potenciada por estas mesmas relações.

Quadro 13 - Componentes e respectivos factores da qualidade do ambiente urbano – Fonte: [32]

Componentes	Factores
Equipamentos	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de utilização • Frequência de utilização • Acessibilidade • Oferta de serviço
Estrutura verde	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas verdes • Árvores de enquadramento • Gestão e manutenção
Fauna urbana	<ul style="list-style-type: none"> • Saúde pública • Função pública
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> • Nível ocupação dos fogos
Infra-estruturas	<ul style="list-style-type: none"> • Nível de serviço • Qualidade de serviço
Ocupação do espaço urbano	<ul style="list-style-type: none"> • Áreas estruturais • Instrumentos planeamento • Densidade • Índice de ocupação • Funções urbanas
Paisagem urbana: estrutura edificada	<ul style="list-style-type: none"> • Qualidade plástica • Qualidade visual • Estruturação funcional • Gestão do espaço edificado
Paisagem urbana: património construído	<ul style="list-style-type: none"> • Edifícios e áreas classificadas ou condicionados
Resíduos sólidos	<ul style="list-style-type: none"> • Produção • Recolha • Tratamento • Destino final • Aproveitamento • Gestão
Transporte colectivos urbanos	<ul style="list-style-type: none"> • Oferta • Acessibilidade

Em 1998 o Relatório de Dobris em relação ao tema Ambiente Urbano introduziu o conceito de ecossistema urbano. Esse mesmo ecossistema urbano seria estruturalmente analisado segundo 3 categorias, as quais podemos chamar de componentes, nomeadamente com base nos padrões urbanos, que “*correspondem à estrutura do ecossistema urbano*” (36),

com base nos fluxos urbanos que “*correspondem às entradas de energia, água e materiais no sistema onde são processados e transformados em fluxos de saída que devem ser absorvidos (...)*” [36], e com base na qualidade ambiental que “*por sua vez corresponde aos atributos do estado do ambiente que influenciam nas condições de vida e saúde dos habitantes*”. [36]

Assim segundo esse relatório foram seleccionados 16 factores segundo as 3 componentes de acordo com o quadro seguinte.

Quadro 14 - Categorias de análise e atributos relativos ao tema Ambiente Urbano no Relatório Dobris – Fonte: Adaptado de [35]

Componentes	Factores
Padrões Urbanos	1. População urbana 2. Uso do solo 3. Áreas de vazio urbano 4. Áreas de renovação urbana 5. Mobilidade Urbana
Fluxos Urbanos	6. Água 7. Energia 8. Materiais e produtos 9. Resíduos
Qualidade Ambiental Urbana	10. Qualidade da água 11. Qualidade do ar 12. Qualidade acústica 13. Segurança no tráfego 14. Qualidade das habitações 15. Acessibilidade a áreas verdes 16. Qualidade da vida silvestre urbana

Um estudo da OCDE (2004) caracteriza o ambiente urbano como sendo composto pelos elementos naturais, tais como a água, solo, ar, clima, flora, fauna e também pelo factor humano, nomeadamente através do ambiente construído e modificado. [37]

A caracterização e avaliação do ambiente urbano é de suma importância para as políticas públicas, como foram de atingir todas as estratégias e objectivos às quais essas mesmas entidades se propuseram a cumprir. Como meio de melhorar a qualidade do ambiente urbano é necessário procurar identificar as áreas problema e medir periodicamente, quantitativamente e qualitativamente, a gravidade da situação, de forma a desencadear as intervenções necessárias, numa atitude preventiva e de combate a possíveis consequências nefastas, que ponham em causa o futuro das próximas gerações.

Sendo assim a qualidade do ambiente urbano está ligada essencialmente a dois vectores fundamentais, nomeadamente ao ambiente urbano, e aos impactos deste na qualidade de vida da população. A qualidade do ambiente urbano é ponderada com base no grau de satisfação das necessidades da população, com a própria avaliação qualitativa e quantitativa das condições de exercício da “vida urbana”, em termos de cidadania. Para isso continua a ser essencial conhecer as condições de existência, tipos, graus de conservação e degradação, entre outros índices, em termos de medições quantitativas e de uma equivalente avaliação qualitativa. [38]

Segundo o estudo da OCDE (2004), a qualidade do ambiente urbano é referenciada como sendo influenciada pelos diversos aspectos, entre eles:

- A sua configuração geográfica;
- A escala e a natureza das actividades humanas que nela ocorrem;
- Os resíduos, as emissões e os impactes ambientais gerados;
- A competência das instituições e entidades gestoras. [37] [34]

Pelos desafios ambientais que as cidades têm defrontado e pelas consequências que têm trazido, surgiram preocupações ao nível da qualidade do ambiente urbano, algo que tem sido reequacionando por parte de diversas entidades com responsabilidades no assunto e por parte de alguns autores. Este reequacionamento tem por objectivo a preservação e o controlo dos efeitos nefastos sobre a qualidade de vida das populações, que a degradação do ambiente urbano tem provocado, essencialmente através do debate sobre o conceito de “desenvolvimento sustentável”¹².

Segundo Miguel Pires Amado a proposição de um processo de planeamento que garanta a promoção do desenvolvimento sustentável através do planeamento urbano com o objectivo da melhoria da qualidade do ambiente urbano, é conjugada através das componentes, ambiental, social e económica, segundo a análise das mesmas perante factores que concorrem para os objectivos propostos. [4]

Assim segundo o mesmo autor, na **componente ambiental** é referido o problema do uso do solo, que prejudica qualquer tipo de processo que se inicie com objectivo de qualificar o ambiente urbano, gravemente afectado pela transformação desarticulada do uso solo ao longo dos anos, como também pelo desrespeito pelas aptidões específicas que cada solo

¹² Pode-se definir o conceito de Desenvolvimento Sustentável, como aquele, “*que satisfaz as necessidades presentes sem comprometer a capacidade de as gerações futuras satisfazerem as suas próprias necessidades.*” definido na Comissão Mundial para o Ambiente e o Desenvolvimento «Comissão Brundtland», 1987. (60)

possui. Outro aspecto referido pelo autor prende-se com a existência, ou não, de zonas providas de áreas naturais quer sejam em quantidade ou em qualidade. [4]

Na **componente social** surgem aspectos relacionados com a interacção entre grupos sociais e culturais, tanto como a participação cívica das populações na gestão da sua área urbana, independentemente da forma, da dimensão e da qualidade. [4]

E na **componente económica**, a necessidade de implementar medidas de geração de riqueza a nível global ou local. A promoção da implementação de infra-estruturas necessárias ao desenvolvimento urbano, como também a minimização das deslocações com o objectivo de otimizar a mobilidade tanto global, como local e assumida por parte do autor como essencial. [4]

Ao longo dos anos, algumas iniciativas têm vindo a ser realizadas sobre a matéria do ambiente urbano e da sustentabilidade, com o objectivo de apresentar estratégias para definir linhas orientadoras para as autoridades locais, de forma a contribuir para o aumento da qualidade do ambiente urbano dos aglomerados urbanos. [39] [34]

Como exemplo, já deste milénio temos, pelo Concelho e o Parlamento Europeu, o 6º Programa de Acção Comunitário em Matéria do Ambiente (6º PAA) intitulado de “Ambiente 2010 – O Nosso Futuro, a Nossa Escolha” (40). Na esteira do 6ºPAA foram efectuadas análises aos desafios das zonas urbanas, sugerindo a adopção provisória de uma Estratégia Temática sobre o Ambiente Urbano (39) que foi elaborada com base em quatro domínios prioritários:

- Gestão Urbana;
- Transportes Sustentáveis;
- Construção;
- Concepção Urbana. [39]

A estratégia passaria a definitiva em 2006 e apresentava o objectivo de *“contribuir para uma melhor qualidade de vida através de uma abordagem integrada e centrada nas zonas urbanas” e “contribuir para um elevado nível de qualidade de vida para os cidadãos e de bem-estar social, proporcionando um ambiente em que o nível de poluição não provoque efeitos nocivos na saúde humana e no ambiente e encorajando um desenvolvimento urbano sustentável”*. [39]

As áreas de intervenção anteriormente definidas são agora expandidas nesta nova estratégia temática que inclui as seguintes orientações prioritárias, destinadas aos Estados-

Membros (EM) e às autoridades locais para permitir o melhoramento da gestão do ambiente nas zonas urbanas:

- Gestão ambiental integrada;
- Planos de transporte urbano;
- Intercâmbio de melhores práticas;
- Portal temático para as autoridades locais;
- Formação;
- Contribuição de outros programas comunitários de apoio e ainda sinergias com outras políticas ambientais. [39]

Outros exemplos prendem-se com a “Carta de Aalborg” em 1994 [41], saída de uma primeira fase da Campanha de Cidades Sustentáveis Europeias, um projecto elaborado pelo ICLEI. A referida carta é considerada um grande marco europeu no que diz respeito à Sustentabilidade Urbana. [34]

Dois anos depois em Lisboa, a segunda fase da Campanha referida anteriormente, nomeadamente a segunda Conferência Europeia das Cidades e Vilas Sustentáveis, onde foi aprovado o “Plano de Acção de Lisboa: da Carta à Acção” [42], com o “*objectivo de criar redes de autoridade locais para dinamizar os processos da AL21*” [34]

Dez anos após a elaboração da Carta de Aalborg, surge a “Carta de Aalborg +10” [43], com o objectivo de adaptar os compromissos de Aalborg como um recurso a partir do qual, serão seleccionadas prioridades apropriadas às realidades e necessidades locais, tendo em atenção o respectivo impacte global. Os compromissos de Aalborg assumidos e aprovados por aclamação na Conferência Aalborg +10 pelas Autoridades Locais são os seguintes:

- Governância;
- Gestão local para a Sustentabilidade;
- Bens comuns naturais;
- Consumo responsável e opções de estilo de vida;
- Planeamento e desenho urbano;
- Melhor mobilidade, menos tráfego;
- Acção local para a saúde;
- Economia local dinâmica e Sustentável;
- Equidade e justiça social;
- Do local para o global. [43]

Temos ainda como exemplo a “Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis” [44] realizada mais recentemente em 2007. “A “Carta de Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis” é um documento dos Estados-Membros, cuja elaboração contou com uma ampla e transparente participação das partes interessadas europeias. Cientes dos desafios e das oportunidades com que se deparam as cidades europeias e da diversidade dos seus antecedentes históricos, económicos, sociais e ambientais, os Ministros dos Estados-Membros responsáveis pelo Desenvolvimento Urbano chegaram a acordo sobre princípios e estratégias comuns em matéria de política de desenvolvimento urbano”. [44] A referida carta recomenda assim aos Estados Membros:

1. Maior recurso a abordagens de política de desenvolvimento urbano integrado:
 - a. Criação e preservação de espaços públicos de qualidade;
 - b. Modernização das redes de infra-estruturas e melhoria da eficiência energética;
 - c. Políticas activas em matéria de inovação e educação;
2. Atenção particular aos bairros carenciados no contexto da cidade:
 - a. Prosseguir estratégias para melhorar o ambiente físico;
 - b. Reforçar a economia local e a política de mercado de trabalho;
 - c. Adaptar políticas activas em matéria de educação e de formação de crianças e jovens
 - d. Promover transportes urbanos eficientes e a preços razoáveis. [44]

Perante estas estratégias, a política de desenvolvimento urbano deverá ser adoptada a nível nacional, ao passo que os estímulos para soluções inovadoras deverão ser criados não só a nível nacional mas também a outros níveis. A utilização destas estratégias deveram concentrar-se fundamentalmente nas dificuldades e possibilidades, tendo, no entanto, em consideração as oportunidades, os problemas e as especificidades existentes. [44]

Assim a compreensão e a resolução dos problemas que afectam as cidades de hoje, nomeadamente em relação à sua qualidade do ambiente urbano, tem sido tema de discussão quer a nível mundial, quer a nível social, uma vez que a cidade através dos elementos que caracterizam o seu ambiente urbano, do seu nível de qualidade e de satisfação das necessidades da população, potenciam ou não a escolha locativas por parte dos cidadãos e a sua qualidade de vida.

3.2. Vantagens da avaliação do Ambiente Urbano para a qualificação das AUGI

As AUGI surgidas na décadas de 60, como resposta à dificuldade do mercado legal em assegurar as necessidades de habitação de largo segmento da população recém-urbanizada e pouco solvente, é um dos problemas a considerar em relação à qualidade do seu ambiente urbano.

Este fenómeno gerou graves problemas em relação à qualidade do seu ambiente urbano, principalmente nas periferias da Áreas Metropolitanas, no que diz respeito ao sub-equipamento, à falta de cobertura por parte das infra-estruturas, às deficiências técnicas e estéticas das habitações, à cobertura por parte dos serviços públicos, à mobilidade urbana, às acessibilidades e ligações com o meio envolvente, falta de espaços públicos e de lazer com qualidade, entre outros.

As alterações impostas aos ambientes naturais pela urbanização e pelas necessidades das populações enquanto ser social implicou problemas de conservação e de qualidade no ambiente urbano das AUGI, nas quais é necessário intervir para proporcionar à população residente uma melhor qualidade de vida.

É assim necessário tomar consciência que as AUGI são caracterizadas por serem áreas bastante povoadas, com degradações profundas do ambiente urbano. Torna-se assim evidente, a necessidade de melhorar a qualidade do ambiente urbano das AUGI, para que a qualidade de vida dos cidadãos, seja continuamente aperfeiçoada em relação aos efeitos nefastos dos impactos que essas degradações do ambiente urbano têm ao nível das populações.

Perante estes factos a avaliação do ambiente urbano das AUGI torna-se imperativa de forma a garantir um desenvolvimento sustentável e um aumento da sua qualidade urbana, perante um planeamento urbano eficaz com base na conjugação e nas relações entre os diversos elementos que caracterizam o seu ambiente urbano.

Quer isto dizer que uma avaliação do ambiente urbano destes aglomerados urbanos, através dos elementos que permitem avaliar as suas diversas componentes do ambiente urbano, permitirá dar a conhecer as suas dificuldades e potencialidades, tendo em atenção as oportunidades, problemas e possibilidades, identificando os problemas e medindo periodicamente, quantitativamente e qualitativamente, a gravidade dos mesmos com o objectivo de potenciar intervenções necessárias para combater as possíveis consequências que esses problemas possam implicar e que ponham em causa a qualidade de vida da população.

É neste sentido que uma das vantagens da avaliação do ambiente urbano para as AUGI, é criar estímulos e motivações para o estudo e para a adopção de soluções inovadoras a nível local, com o objectivo de se criarem estratégias e princípios válidos, definindo linhas de

orientação para as entidades locais com vista ao melhoramento da qualidade urbana das AUGI e à qualificação urbana das AUGI. Promove também a organização social e a consciência ambiental, por meio da participação das comunidades locais na identificação, dos serviços públicos necessários e/ou os susceptíveis de serem melhorados.

Reconhecendo a complexidade das zonas urbanas aos quais denominamos de AUGI, torna-se cada vez mais imperativo uma abordagem transversal aos problemas do seu ambiente urbano, de modo a desenvolver novas estratégias de actuação que permitam a construção de uma comunidade mais justa, equitativa e sustentável.

Estratégias poderão ser desenvolvidas ao nível da concepção e gestão urbana, ao nível de espaços públicos de qualidade, da modernização de infra-estruturas, da educação, dos transportes urbanos, entre outros, mediante os resultados da avaliação feita. As autoridades terão assim a possibilidade de efectuar compromissos para a melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI, caracterizadas por deficiências e problemas ao nível do seu ambiente urbano, com a definição de metas a ser atingidas e acções necessárias.

3.3. Síntese Conclusiva

Têm surgido ao longo dos anos preocupações constantes ao nível do ambiente urbano, pelas transformações que o ser humano, motivado pelas suas necessidades enquanto cidadão, tem provocado nos ambientes naturais. As degradações do ambiente urbano e a consequente baixa qualidade de vida das populações são um fenómeno corrente das nossas cidades, o que demonstra cada vez mais a importância e a relevância que este conceito tem de ter nos diversos estudos urbanísticos.

O ambiente urbano tem sofrido muitas alterações, resultantes da expansão dos aglomerados urbanos e da crescente concentração populacional, surgindo e evoluindo diversos problemas. As degradações do ambiente urbano das cidades são evidentes, o que influencia em muito a qualidade de vida da população.

O conceito de ambiente urbano surge assim assente num conjunto de elementos que o caracteriza, associado aos domínios físicos, sociais, económicos e ambientais, e às relações indissociáveis entre eles. Elementos relacionados com os equipamentos e serviços, estrutura edificada, infra-estruturas, tradições, culturas e suas relações, paisagem urbana, padrões urbanos e seus fluxos, entre outros, que influenciam a qualidade do ambiente urbano, sustentada pela avaliação de diversos factores que os constituem.

Surge assim o conceito de qualidade do ambiente urbano ligado a duas vertentes, ao ambiente urbano e aos impactos deste na qualidade de vida das populações. A qualidade do ambiente urbano é ponderada com base nas necessidades da população e no cumprimento ou não das mesmas.

Uma crescente preocupação tem vindo a apoderar as entidades globais, nacionais, regionais e locais, pelos desafios ambientais e urbanos que as cidades atravessam, na procura de um desenvolvimento sustentável das mesmas. Assim foram exemplificadas iniciativas de algumas entidades, no que diz respeito às estratégias para definir um caminho a percorrer no melhoramento da qualidade do ambiente urbano através do desenvolvimento sustentável, nomeadamente:

- 6º Programa de Acção Comunitário em Matéria do Ambiente (6º PAA) e intitulado de *“Ambiente 2010 – o Vosso Futuro, a Nossa escolha”* [40];
- *“Plano de Acção de Lisboa: da Carta à Acção”*; [42]
- Carta de Aalborg +10 [43];
- Carta de Leipzig. [44]

A caracterização e a avaliação do ambiente urbano, têm uma importância extrema para as políticas públicas, para definir estratégias e objectivos a atingir, de forma a melhorar a qualidade do ambiente urbano, através da identificação das áreas problema, e através da medição periódicas dos problemas das mesmas, para avaliar a sua dimensão.

Neste sentido as AUGI, como aglomerado urbano carenciado e caracterizado por inúmeros problemas, são um caso em que a avaliação do seu ambiente urbano se torna numa medida vantajosa, como foram de identificar em termos qualitativos e quantitativos, a gravidade dos seus problemas, com o objectivo de auxiliar as entidades competentes a deterem a informação e conhecimento necessário, para criarem estratégias e princípios válidos com vista á qualificação urbana dessa AUGI de forma a melhorar a qualidade de vida dos seus residentes.

4. INDICADORES DA QUALIDADE DO AMBIENTE URBANO

4.1. Enquadramento

Conhecido o importante contributo que a avaliação da qualidade do ambiente urbano tem na manutenção ou no aumento do nível desejado de qualidade nas zonas urbanas, torna-se imperativo introduzir ferramentas que reflectam o estado dos elementos de caracterização e avaliação do ambiente.

Assim a importância dos indicadores enquanto ferramenta de gestão advém fundamentalmente do facto destes diminuírem o número de parâmetros requeridos para a caracterização de um ambiente urbano (o que, por um lado, impõe um limite no seu nível de detalhe) e simplificarem o processo de comunicação entre todas as partes envolvidas no processo de persecução de um dado objectivo, geralmente provenientes de disciplinas cognitivas muito distintas. [45]

“Por outro lado, os indicadores de qualidade do ambiente urbano devem ser definidos de modo a que a sua aplicação seja possível a diferentes áreas urbanas e em diferentes períodos de observação.” [32]

Esta posição sugere que a utilização de indicadores fornece ferramentas essenciais no processo de gestão ambiental e de planeamento urbano a diferentes níveis e dimensões. *“(…) facto esse que permite a elaboração de acções pontuais inseridas num contexto mais alargado, (caso de uma operação de loteamento de uma área abrangida por PDM)”* [4]

Nesse sentido *“considera-se pois, que ao nível do planeamento urbano, e em concreto nas operações de pormenor e loteamento, se deviam seleccionar indicadores e variáveis que por si só orientassem o sentido de tomada de decisão, mas que também se constituíssem num elemento de auxílio ao desenvolvimento do próprio plano”* [4]

Como modo de expressar a qualidade, os indicadores de qualidade urbana reflectem o estado de determinados aspectos de forma objectiva e simples, facilitando a caracterização de determinado ambiente urbano. Sendo assim e como definição *“um indicador constitui uma formulação matemática em que a quantidade medida no espaço real em estudo é comparada com um padrão científico ou arbitrário”*. [46]

Como refere um relatório sobre os indicadores urbanos realizado pela EEA um indicador é *“uma medida geralmente quantitativa, que pode ser usada para demonstrar e comunicar, de uma forma simples, um conjunto de fenómenos complexos, incluindo tendências e progressos ao longo do tempo”* [47]. Ainda incluído no mesmo relatório:

“Um indicador fornece uma pista para uma matéria de largo significado ou torna perceptível uma tendência ou fenómeno que não é imediatamente detectável. Um indicador é um sinal ou sintoma que torna algo conhecível com notável grau de certeza. Um indicador revela, dá evidência e a sua significância estende-se para além do que é medido a um grande nível de interesse do fenómeno.” [47]

De acordo com a definição da OCDE, um indicador é um parâmetro ou um valor dele derivado, que descreve o estado de um fenómeno, ambiente ou área, com uma significância que vai para além daquela que está directamente associada ao valor do parâmetro. [45]

De salvaguardar que a diferença entre os indicadores e os parâmetros ou variáveis, que se podem definir como “*quantidade ou termo que pode tomar diferentes valores*” [32] e os índices, que se podem definir como “*um conjunto de parâmetros ou indicadores agregados ou ponderados*” [45] ou também segundo outro autor uma “*agregação matemática de um conjunto de indicadores, ocorrendo um processo de simplificação onde o significado essencial é retido, embora com perda de informação*” [32] [48]

Estes conceitos introduzem algumas questões importantes a discutir. Estas questões prendem-se com a existência de indicadores simples e de indicadores compostos.

Os indicadores simples correspondem à utilização ou à combinação de variáveis simples. Os indicadores compostos resultam da agregação num índice de vários indicadores de uma componente da qualidade do ambiente urbano.

Por norma um indicador simples não suscita dúvidas no que diz respeito à sua interpretação, por outro lado a junção de vários indicadores simples resulta num índice agregado, tendo por base uma expressão matemática. Os problemas desta mesma agregação residem, tanto na perda das relações entre as diversas variáveis, como também na possível perda de informação na criação dos índices, devido às simplificações necessárias que as combinações matemáticas exigem.

Sendo assim, na criação de índices tem-se que ter em conta a necessidade de o utilizador os compreender, tanto o seu elemento global, como também a importância e contribuição que os factores individuais têm no índice agregado. “*Só a compreensão do índice garante a sua correcta utilização e a interpretação dos seus resultados.*” [32]

Outras mais definições existem sobre o conceito de indicadores, mas essencialmente o que se retém sobre este auxiliar de avaliação reside no facto de indicar quantitativamente ou qualitativamente uma possível ocorrência, não imediatamente detectável, de modo a dar a conhecer fenómenos urbanos de um modo simples e com um certo grau de certeza, o que

permite a formulação de modelos urbanos de qualidade não só para o presente mas também para o futuro.

4.2. Objectivos dos Indicadores

A formulação de um determinado modelo urbano, tendo por base, o recurso a uma avaliação da qualidade urbana através da utilização de indicadores como referencial, na fase de plano de projecto é vantajosa para poder alcançar os resultados desejados. Uma correcta utilização dos indicadores, permite impulsionar a realização de melhores métodos, critérios e soluções, que irá contribuir positivamente para o alcançar do conhecimento necessário à realização de melhor e mais qualidade urbana.

Sendo assim, o recurso à utilização de indicadores como método de auxílio à avaliação dos diversos elementos do ambiente urbano, surge como elemento essencial na medida em que:

- Acompanham os processos realizados em matéria de qualificação urbana;
- Aumentam o conhecimento do estado do ambiente urbano na zona urbana em estudo;
- Agregam e fornecem informações relativas aos problemas urbanos, de forma a facilitar a avaliação em relação ao seu valor e à sua melhor compreensão;
- Simplificam o complexo;
- Definem prioridades através da identificação de factores determinantes na qualificação urbana;
- Monitorizam os efeitos das respostas obtidas resultantes das acções desencadeadas;
- Acompanham a evolução de um sistema de forma a compreender essa mesma evolução;
- Aumentam a comunicação com o público, motivando à sua participação.

Assim é evidente a importância que os indicadores têm no auxílio à avaliação de qualidade do ambiente urbano, e no estabelecimento de políticas planeamento urbano, tanto pela recolha e fornecimento de conhecimento, de uma forma simplificada, das tendências da qualidade do ambiente urbano, como pela monitorização e acompanhamento da eficiência acções instituídas.

4.3. Critérios e métodos de concepção de indicadores

Na construção de um sistema de indicadores e para uma correcta implementação dos mesmos, é importante que se estabeleçam os critérios e os modelos de concepção de forma coerente com os objectivos pretendidos e que esses modelos tenham como base, as relações entre os vários elementos do ambiente urbano e o impacto e efeitos que essas mesmas relações provocam ao nível dos domínios físicos, sociais, económicos e ambientais disponíveis num dado contexto.

Estas premissas caracterizam a doutrina base de uma metodologia mais complexa, organizada de modo a identificar quais os melhores indicadores para reflectirem o estado dos espaços urbanos. Sendo que a *“aplicação e selecção de quais e quantos os indicadores a utilizar depende do quadro metodológico e da sua eficácia prática no processo operativo de implementação.”* [4]

Para a selecção de indicadores utilizados com vários objectivos e em diversos contextos, torna-se essencial a definição de critérios gerais para a selecção de indicadores e o para a validação da mesma.

Os critérios da concepção dos indicadores, assentam essencialmente nas premissas da simplificação de uma determinada quantidade de informação, introduzindo limiares e orientações gerais para a aplicação a zonas urbanas, que apesar de cada uma apresentar características particulares, a base de aplicação e de análise de resultados ser a mesma para a globalidade dos casos, permitindo uma base de dados de fácil compreensão para todos e de fácil de comparação entre os mais diversos ambiente urbanos.

Alguns autores desenvolveram critérios para a selecção de indicadores visando alguns mais especificamente a vertente da qualidade urbana, e outros visando mais a especificidade do conceito de sustentabilidade. [49]

Ao longo de todos os trabalhos desenvolvidos na área dos indicadores, a OCDE [45] desenvolveu três critérios básicos de concepção indicadores, sendo o indicador “ideal” aquele que é caracterizado por todos eles, nomeadamente:

- Relevância política e utilidade para os utilizadores;
- Representatividade analítica do estado do sistema;
- Mensurabilidade. [49] [45]

Um indicador com **relevância e utilidade para os utilizadores**, terá de proporcionar um cenário que represente as condições ambientais de um sistema, das pressões por ele sofridas e/ou das respostas da sociedade. [49]

Um indicador com **representatividade analítica** tem de ser bem fundamentado nos seus termos técnicos e científicos, de forma a obter não só a credibilidade por parte do público-alvo, mas que seja representativo do estado do domínio a ele associado. [49]

Um indicador terá de ser **mensurável** na relação custo-benefício, e naturalmente com uma qualidade reconhecida e com uma correcta documentação de dados. [49]

Outro caso é apresentado por Mitchell (1996) que no seu trabalho aborda os fundamentos e princípios de todos os critérios da concepção de Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Mitchell (1996) em co-autoria com May e Mc Donald (1995) criaram um método denominado de *Picabue*, onde foi desenvolvida uma estrutura metodológica de apoio ao desenvolvimento dos Indicadores de Desenvolvimento Sustentável. Temos então uma metodologia apoiada em oito critérios:

- Relevantes nos resultados pretendidos e cientificamente defensáveis;
- Sensíveis às alterações de espaço e de grupos sociais;
- Sensíveis às mudanças ao longo do tempo;
- Apoiados em dados consistentes;
- Compreensíveis e se for o caso, que tenham ressonância;
- Mensuráveis;
- Expressos de forma que façam sentido (percentagens, taxas, per-capita, valor absoluto);
- Identificação das metas e tendências que indiquem uma evolução para uma sustentabilidade desejável [50] [51]

Nestes critérios, estão exemplificados aspectos importantes para a concepção de indicadores que se inserem no conceito de Desenvolvimento Sustentável. Para este autor, em qualquer tipo de concepção deste tipo de indicadores, deve ser estabelecido um conjunto consensual de critérios, fundamentados em concepções desenvolvidas a partir do que se considerasse idealmente como desenvolvimento sustentável. [50] [52]

Outro estudo referente aos critérios aplicados na concepção de indicadores consiste numa proposta do Ministério de Médio Ambiente de Espanha (1996) [53] na criação de um sistema de indicadores ambientais. Foi criada com base numa grande revisão literária, que transforma um grande número de critérios, métodos e indicadores num menor volume de informação. Por outro lado, confere determinadas medidas de segurança no que diz respeito à garantia da

maior qualidade estatística e científica possível. Sendo assim neste estudo são apresentados onze critérios resultantes de uma selecção apertada.

- **Validade científica:** O indicador deve estar baseado num conhecimento científico consistente do sistema ou dos elementos do sistema descrito, e os seus atributos e significados devem estar bem fundamentados;
 - **Representatividade:** A informação contida no indicador deve ser representativo da condição do todo;
 - **Sensibilidade às mudanças:** O indicador deve detectar as alterações das tendências no meio ambiente ou nas actividades humanas relacionadas com ele, de preferência a curto prazo;
 - **Confiança nos dados:** Os dados devem ser confiáveis e de boa qualidade. A segurança dos programas de controlo deve ser racionalizada para garantir a futura comparação de dados;
 - **Relevância:** O indicador deve fornecer uma informação relevante para os usuários, permitindo a determinação dos objectivos e das metas no âmbito da formulação de políticas;
 - **Compreensíveis:** O indicador deve ser simples e claro e o seu significado deve ser de fácil compreensão por aqueles que não especialistas no assunto de modo a poderem fazer uso do mesmo;
 - **Sinais prévios de alarme:** O indicador deve proporcionar previamente sinais de alarme para futuras tendências que sejam negativas em termos da saúde humana e da economia,
 - **Metas:** O indicador deve propor metas a serem alcançadas, de forma a ser possível compará-las às condições actuais;
 - **Comparáveis:** O indicador deve ser apresentado de tal forma que permita comparações inter-territoriais;
 - **Cobertura Geográfica:** O indicador deve ter cobertura nacional ou basear-se em temas de carácter regional extensíveis a uma escala nacional;
 - **Custo-benefício:** O indicador deve ser eficiente em termos administrativos quer em termos de custo de obtenção de dados que em relação ao uso da informação.
- [50] [53]

Os indicadores são seleccionados de modo a fornecer informação acerca da qualidade de um determinado sistema, com a finalidade de auxiliar a tomada de decisões e a gestão das

mesmas, ajudando os decisores a compreender o porquê de determinada mudança, caso ela exista e seja necessária. Criaram-se assim modelos conceptuais base, para permitir uma descrição mais completa e adequada do sistema.

Sendo assim e seguindo uma ordem cronológica, temos o modelo PSR (Pressão – Situação – Resposta), organizado pela OCDE no início dos anos noventa. Este modelo agrupa três grupos de análise:

- Pressão: caracterizam as pressões sobre os sistemas ambientais;
- Estado: reflectem a qualidade do ambiente a nível temporal e/ou espacial;
- Indicadores de Resposta: avaliam as respostas do sistema às alterações por este sofridas. [34]

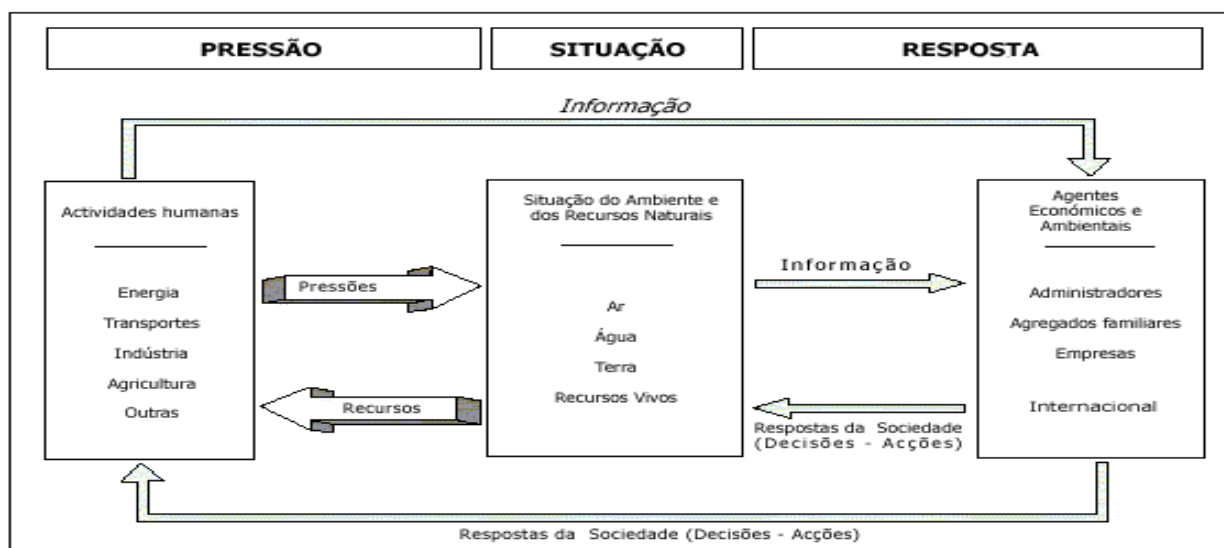


Figura 15 – Esquema PSR – adaptado de [45]

Este modelo baseia-se na ideologia das pressões que a sociedade humana exerce sobre o ambiente situação resultante ou a condição do ambiente, e a resposta da sociedade a estas condições para aliviar ou prevenir os impactos negativos resultantes das pressões.

Um outro modelo foi apresentado pela EEA, que no seguimento do anterior, se apresenta como sendo um mecanismo mais segmentado que o PSR. Este modelo é denominado de DPSIR (Drive Forces – Pressure – State – Impact – Response). O modelo DPSIR é útil para descrever as relações entre as origens e consequências dos problemas ambientais, mas para compreender a sua dinâmica, é também útil a análise das relações entre os elementos DPSIR

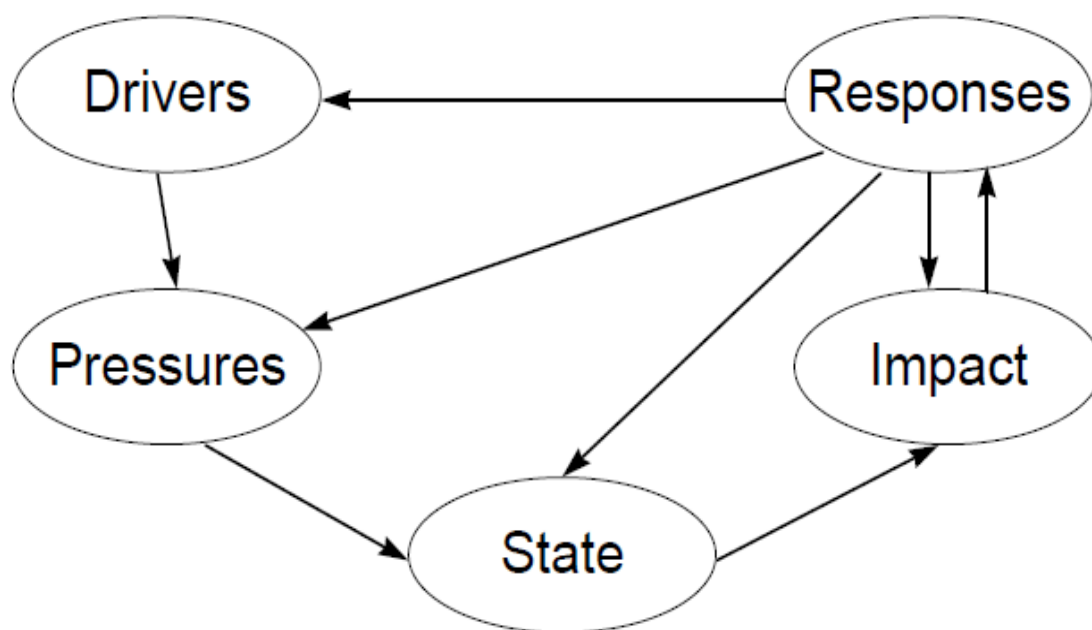


Figura 16 - Modelo DPSIR – Fonte: [54]

Este Modelo baseia-se na ideologia de que forças motrizes produzem pressões sobre o ambiente, que degradam a situação do mesmo, o que origina impactos na saúde humana e na saúde dos ecossistemas, ocasionando uma resposta por parte da sociedade com diferentes medidas políticas e estratégicas, que podem ser dirigidas a qualquer um dos componentes deste sistema. A fim de atender a esta necessidade de informação, os indicadores devem reflectir todos os elementos da cadeia causal que vincula as actividades humanas aos seus impactos ambientais e às respostas da sociedade a esses impactos.

Torna-se assim evidente a importância dos critérios e modelos de concepção dos indicadores num processo de qualificação urbana. Só uma selecção criteriosa e considerada válida de indicadores, permite demonstrar e comunicar de uma forma simples, um conjunto de fenómenos complexos, das relações entre eles e suas tendências, apoiadas em dados consistentes e sendo compreensíveis obtendo credibilidade por parte do público-alvo.

4.4. Tipos de Indicadores

Para a definição dos tipos de indicadores será utilizada a terminologia da OCDE, que classifica os diversos tipos de indicadores, e agrupa-os de acordo com a sua função.

Sendo assim temos os **CEI** (*Core Environmental Indicators*), são indicadores de monitorização, que descrevem a evolução e performance ambiental de um sistema, e também das políticas ambientais.

Estes indicadores seguem o modelo conceptual PSR. Desta forma, neste tipo de indicadores, temos os indicadores de pressão (directas ou indirectas), indicadores de condição ambiental e os indicadores de resposta da sociedade, e podem abranger temáticas bastantes diversas, e terem relevâncias distintas mediante o tipo de caso.

Temos os Indicadores **KEY** (*Key Environmental Indicators*). Estes indicadores são seleccionados por entre o CEI e têm o objectivo de promover a comunicação com o público, assumindo um papel fundamental ao nível da informação pública e da decisão política.

Estes indicadores surgiram pela necessidade de se reflectir resultados através de um número mais reduzido de indicadores que identificassem de uma forma mais objectiva as prioridades a diversos níveis.

Temos também os **SEI** (*Sectoral Environmental Indicators*) que promovem a integração do estudo através de indicadores ao nível das políticas sectoriais, sendo que em cada sub-conjunto destes indicadores se foca só um determinado sector do ambiente urbano.

Estes indicadores surgiram pela necessidade que os decisores apresentavam, na possibilidade de terem indicadores orientados apenas para os seus sectores de estudo, permitindo uma informação mais específica, profunda e mais útil para as políticas sectoriais.

Por fim temos os **DEI** (*Decoupling Environmental Indicators*), que são de extrema importância, já que permitem determinar se um dado país ou zona se encontra no caminho certo do desenvolvimento sustentável, medindo a separação entre as pressões ambientais e o desenvolvimento económico. São bastantes gerias e reflectem orientações base e mudanças estruturais.

4.5. Situações exemplo

A primeira situação exemplificativa da selecção de Indicadores de Qualidade Urbana é referente ao estudo desenvolvido por Maria do Rosário Partidário em 1990, no âmbito de uma Dissertação de Mestrado, e que após alguns anos em 2000, seria publicada pela DGOTDU.

O referido estudo teve como objectivo a elaboração de uma proposta de um conjunto de Indicadores da qualidade Urbana. A selecção dos indicadores visou auxiliar a avaliação da qualidade do ambiente urbano, e que a reflectisse de uma forma significativa e explicativa, num dado momento em determinado centro urbano. [32]

Este estudo desenvolveu uma metodologia para a concepção dos Indicadores. De salientar que os modelos de concepção dos Indicadores, nomeadamente, o PSR e o DPSIR não existiam na altura (1990).

A falta de estudos e referências acerca da qualidade ambiental urbana na altura, serviu como motivação à realização deste estudo. Assim o conceito da qualidade do ambiente urbano adoptado neste estudo está ligado aos aspectos do conforto humano e relacionado com os aspectos de segurança e saúde públicas. Os elementos que caracterizam e avaliam o ambiente urbano, tiveram como base os domínios económicos, sociais e ambientais, e as relações dos mesmos entre si, estando representados sobre forma de componentes e factores da qualidade do ambiente urbano.

Os indicadores neste estudo foram agrupados e classificados em:

- Quantitativos (baseados em medições físicas de campo) e qualitativos (baseados em critérios de apreciação das condições existentes);
- Macro (referentes à globalidade da unidade espacial de análise) e micro (referentes a subconjuntos desagregados da unidade espacial de análise);
- Funcionais (referentes a actividades) e estruturais (referentes à organização espacial);
- Estado ou nível (caracterizam uma situação de referência), e decisão ou instrumental (caracterizam uma consequência ou intervenção necessária);
- Controlo (associados à monitorização periódica) e risco (associados à avaliação de riscos ambientais). [32]

A metodologia da definição e avaliação dos indicadores de qualidade do ambiente urbano, adoptada neste estudo, teve como base a análise em termos sistémicos das relações que se estabelecem entre o elemento do sistema urbano e o impacto ambiental ou possíveis sobre o ambiente urbano dessas interacções. Só assim se conseguiria identificar os indicadores mais correctos e viáveis à caracterização das zonas urbanas. [32] A metodologia foi então sistematizada da seguinte forma:

- Identificação das componentes do ambiente urbano;
- Identificação das áreas de interacção entre componentes;
- Definição dos factores ambientais para cada componente;
- Definição das variáveis que caracterizam os factores ambientais;
- Identificação dos indicadores;
- Apreciação dos indicadores por um grupo de especialistas e sua avaliação de acordo com um conjunto de critérios. [32]

Os critérios utilizados na concepção dos indicadores foram os seguintes:

- Relevância – importância do indicador com vista à caracterização da qualidade ambiental.
- Objectividade – validade do indicador em relação à componente em causa.
- Fiabilidade – grau de confiança do valor do indicador. [32].

Após a conclusão desta fase foi realizada a aplicação a um caso de estudo. Foram seleccionados 8 centros urbanos da região do Algarve (Lagos, Portimão, lagoa, Loulé, faro, Olhão, Tavira, Vila Real de Santo António), que representam diferentes dinâmicas de expansão e desenvolvimento sócio-económico. [32]

A metodologia adoptada para o caso de estudo foi o seguinte:

1. Selecção dos indicadores a aplicar: selecção foi baseada nos critérios de relevância, disponibilidade e custo de obtenção de dados, para posterior selecção mais criteriosa;
2. Recolha dos dados base necessários à constituição das variáveis.
3. Avaliação da qualidade do ambiente urbano: Após os resultados obtidos com os indicadores, foi feita uma avaliação da qualidade do ambiente urbano com os que os resultados dos indicadores reflectiam, através dos seus índices.

No seu caso de estudo a autora após selecção dos sistemas urbano, procedeu à selecção de 12 componentes que permitiram a caracterização dos diferentes ambientes urbanos, e dos respectivos factores que permitiam a avaliação dos mesmos. Seguidamente após um processo de selecção criterioso, surgem as variáveis e consequentemente os indicadores. Essas mesmas variáveis foram analisadas de acordo com os resultados saídos dos estudos de campo efectuados, foi compilada informação, foram comparados resultados entre centros urbanos e decididas quais as variáveis possíveis de se utilizar, e quais os indicadores a excluir por falta de informação relevante. Para concluir, no formato final ficaram seleccionados 22 indicadores (Anexo II), divididos por 12 componentes da qualidade do ambiente Urbano (Equipamentos, Estrutura Verde, Fauna Urbana, habitação, Infra-estruturas, Ocupação do espaço urbano, meios hídricos, paisagem urbana: património construído, qualidade do ar, resíduos sólidos e ruído.

Outro exemplo prende-se com a AL21 em Portugal nomeadamente, a AL21 de Espinho, através do seu diagnóstico de sustentabilidade de 2009 [55]. Tal como diz o referido documento, “implementar um processo de Agenda 21 local à escala da freguesia é uma oportunidade única” [55]

A implementação da AL21 nas freguesias tem como objectivo potenciar políticas de proximidade, na elaboração de um plano de acção, de forma a implementar a sustentabilidade ao nível local. Procura essencialmente conseguir o desenvolvimento da freguesia, aumentando a qualidade de vida da população, promovendo a justiça social e o crescimento económico, sem implicar consequências negativas no ambiente. [55]

O diagnóstico de sustentabilidade entra na fase da elaboração do diagnóstico da freguesia e preparação do plano de acção do processo de intervenção da AL21. O objectivo deste diagnóstico de sustentabilidade prende-se com o levantamento das características ambientais, sociais, culturais e económicas actuais da freguesia de Espinho, através de uma análise dos seus elementos, de forma a identificar as suas fragilidades e potencialidades, espelhando as necessidades e prioridades detectadas, para assim suprimir as principais carências das pessoas. [55]

Foram desenvolvidos juntos dos cidadãos, esforços no sentido de conhecer as suas expectativas, os problemas e as potencialidades, através de inquéritos e folhetos informativos. A construção de um diagnóstico é um processo dinâmico, pelas constantes mudanças da realidade, obrigando a uma actualização constante. Conscientes disso, procedeu-se ao levantamento dos dados de modo a garantir a adequabilidade das acções futuras. [55]

A metodologia utilizada no diagnóstico da sustentabilidade da freguesia foi estruturada em três pontos distintos; nomeadamente:

- 1) Caracterização da freguesia;
- 2) Análise SWOT;
- 3) Indicadores de sustentabilidade. [55]

A **caracterização da freguesia** serviu para simular as principais características das freguesias. A **análise SWOT** foi um instrumento útil na análise de um cenário, nomeadamente em relação aos temas-chave definidos neste estudo, através de uma abordagem transversal aos problemas do ambiente urbano e também das principais aspirações para o futuro definidas por aqueles que mais perto conhecem a situação: os que vivem a habitam na freguesia. [55] Os temas-chave são assim os seguintes:

- Água;
- Educação e formação profissional;
- Ordenamento do território;
- Mobilidade;
- Turismo sustentável. [55]

Neste sentido, de acordo com estes temas-chave, e através da análise SWOT, foram identificados os pontos fortes e fracos, as oportunidades e ameaças identificadas para a sustentabilidade de Espinho. [55]

Para a aplicação do desenvolvimento sustentável torna-se fundamental o estabelecimento de indicadores, objectivos e metas que possam auxiliar a avaliação do desempenho de uma região em matéria de sustentabilidade. Depois da análise SWOT, tornou-se essencial identificar um conjunto de **indicadores de sustentabilidade** (Anexo III), integrando informação das áreas ambientais, económicas e socioculturais. A escolha dos indicadores de sustentabilidade foi feita com base nos cinco temas-chave, de modo a que os mesmos permitissem assegurar a monitorização da sustentabilidade de freguesia de espinho nas vertentes ambiental, social e institucional e o acompanhamento de desempenho de diversos elementos ao nível local e regional. [55]

“Este passo reflecte um pilar essencial para garantir a eficácia e credibilidade do Diagnóstico de Sustentabilidade, uma vez que, permite avaliar a evolução do processo de Agenda 21 Local na Freguesia a fim de identificar o afastamento dos objectivo.” [55]

Este documento resultou da participação e envolvimento efectivo de todos os parceiros e consiste num instrumento de trabalho que permite conhecer os vários pontos de vista da Comunidade sobre determinados temas da freguesia. Apresenta um levantamento dos problemas/necessidades mais prementes, bem como, as prioridades e potencialidades da freguesia de Espinho. Foi elaborado de forma concreta, objectiva e participada, de acordo com a informação disponibilizada por todos os agentes locais envolvidos neste processo e servirá de base para o Plano de Acção de Espinho. [55]

Outro exemplo relativo à AL21 em Portugal, é relativo ao concelho de Oeiras, através da Agenda da Sustentabilidade para Oeiras 2008-2013 [56] da qual é parte integrante o Relatório Final do Processo de Revisão de Oeiras XXI.

A decisão de levar a cabo a revisão do plano estratégico foi tomada no ano de 2004, tendo como enquadramento a necessidade de proceder a revisão do PDM, sendo a agenda 21 local, entendida como um dos contributos fundamentais para o estabelecimento dos objectivos a atingir com o desenvolvimento sustentável, no quadro do PDM. [56]

Em 2005 foi então aprovada pela CMO a proposta e deliberação sobre a revisão de Oeiras XXI, que continha 5 objectivos fundamentais:

1. Efectuar um balanço da implementação;
2. Introduzir ajustamentos nos objectivos do plano e no modelo territorial;

3. Redefinir o leque de propostas de acção;
 4. Munir o plano de uma estratégia de gestão. Implementação;
 5. Construir um instrumento de avaliação e um painel de indicadores de sustentabilidade.
- [56]

Como projecto associado a Oeiras 21+: Agenda de Sustentabilidade para Oeiras, está um projecto de criação de um sistema de indicadores do desenvolvimento sustentável de Oeiras – SIDSO. Esta mesma selecção do sistema de indicadores foi entendida como uma utilidade prática, nomeadamente:

- Para a monitorização e avaliação da agenda XXI local (Oeiras 21+);
- Para o suporte de acompanhamento, monitorização e avaliação do PDM;
- Para o suporte de avaliação das políticas municipais e planos de actividade, na óptica do desenvolvimento sustentável do Concelho;
- Para a produção de relatórios periódicos (Ex. relatórios do estado do ambiente e do DS), em alguns casos por exigência legal;
- Para o suporte à realização da avaliação ambiental estratégica de planos de programas da CMO;
- Para a informação de suporte à futura implementação de um sistema de gestão ambiental, na CMO. [56]

Para a selecção dos indicadores de sustentabilidade foram definidos os seguintes critérios:

- Pertinência;
- Validade científica;
- Comparabilidade com critérios legais ou outros objectos;
- Adaptação à escala local;
- Frequência de actualização;
- Custo de realização/existência de dados base. [56]

Para além dos critérios da selecção actuais mencionados, o sistema de indicadores foi desenvolvido mediante 3 preocupações estruturais com rumo à sua concepção. A primeira preocupação estrutural está ligada à abrangência dos temas do desenvolvimento sustentável que seriam relevantes para o concelho:

- Domínio Económico;
- Domínio Social;

- Domínio Ambiental;
- Domínio Institucional;
- Domínio Territorial. [56]

A segunda preocupação é denominada de estrutura “Orgânica” e é referente ao modelo de concepção utilizado na selecção dos indicadores. O modelo de concepção de base utilizado foi o modelo DPSIR proposto pela EEA. A terceira preocupação é referente à concepção de indicadores comparáveis/avaliáveis à escala, global, europeia, nacional e local.

Considerou-se então de extrema importância criar um sistema de indicadores flexível, não só composto por um núcleo de indicadores central e fixo, que caracteriza as variáveis-chave do desenvolvimento sustentável, mas também por níveis complementares de indicadores, que seriam compostos por indicadores articulados entre si, em função dos temas, projectos ou políticas (nomeadamente os PM). [56] Os indicadores de Sustentabilidade chave propostos por este estudo encontram-se no quadro do anexo IV.

No caso dos PM o sistema de indicadores do desenvolvimento sustentável, será composto pelos indicadores de impacto seleccionados pela Oeiras 21+, no âmbito dos respectivos planos de acção. Todos esses indicadores terão de ser caracterizados em função da sua relevância para a escala municipal, e mediante uma análise das variáveis mais relevantes para o contexto do concelho de Oeiras e do seu desenvolvimento sustentável. [56]

4.6. Síntese conclusiva

Foram introduzidos para o estudo os Indicadores da Qualidade do Ambiente Urbano. Os indicadores são fundamentais no contributo que dão no auxílio da avaliação do ambiente urbano, por serem uma ferramenta que reflecte o estado dos elementos que caracterizam o ambiente urbano, simplificando o processo de informação de todas as partes envolvidas em todo este processo.

Os indicadores são uma ferramenta, que quantifica e qualifica um conjunto de fenómenos complexos e as suas tendências no tempo, fornecendo pistas, informações ou dados concretos sobre determinado fenómeno que não é imediatamente detectável.

Têm como objectivos o acompanhamento dos processos realizados em matéria de qualificação urbana, tanto na fase de recolha de dados como numa fase posterior de monitorização, aumentando o conhecimento do estado do ambiente na zona urbana em estudo, agregando e fornecendo informação, de forma simplificada. Têm também como

objectivo definir prioridades para as políticas de intervenção e ajudar na comunicação com o público. Tornam-se assim de extrema importância como ferramenta de auxílio para o estabelecimento de políticas de planeamento.

A concepção dos indicadores é assente em critérios e modelos de concepção, que permitem uma selecção de indicadores coerentes com os objectivos pretendidos. Sendo assim foram apresentados os critérios considerados fundamentais para a concepção de indicadores, segundo alguns estudos e autores. Apesar da importância de todos os critérios apresentados, os mais comuns a diversos autores e aqueles que são imprescindíveis, prendem-se com um estudo da OCDE (45), que define para a concepção de indicadores os critério de Relevância, Representatividade e Mensurabilidade.

No que diz respeito aos modelos de concepção, é necessário que tenham como base, as relações entre os vários elementos do ambiente urbano e os impactos que essas relações provocam. Foram assim apresentados como modelos conceptuais base o modelo PSR (Pressão – Situação – Resposta) da OCDE e o modelo DPSIR (*Drive Forces – Pressure – State – Impact – Response*) da EEA.

Seguidamente foram apresentados os tipos de indicadores, segundo a terminologia da OCDE (45), que classifica os diversos tipos de indicadores, segundo os grupos identificados a seguir:

- CEI (*Core Environmental Indicators*);
- KEY (*Key Environmental Indicators*);
- SEI (*Sectoral Environmental Indicators*);
- DEI (*Decoupling Environmental Indicators*).

Para terminar foram apresentadas situações exemplo, uma de Maria do Rosário Partidário, no âmbito da sua Dissertação de Mestrado em 1990, que teve como objectivo a elaboração e a proposta de um conjunto de indicadores de qualidade do ambiente urbano, para o auxílio na recolha de informação de alguns aglomerados urbanos na região do Algarve considerada importante para a promoção e defesa da qualidade de vida das populações.

Outra situação exemplo relacionada com AL21 de Espinho e o seu diagnóstico de Sustentabilidade de 2009, que têm como objectivo o levantamento das características ambientais, sociais, culturais e económicas da freguesia, de forma a identificar problemas e potencialidades, espelhando as necessidades da população, onde os indicadores de sustentabilidade foram uma ferramenta essencial em todo este processo. Por último o exemplo do concelho de Oeiras com Oeiras 21+: “agenda de Sustentabilidade para Oeiras 2008-2013,

que contem um projecto associado de criação de indicadores de desenvolvimento sustentável de Oeiras – SIDSO, para o suporte da avaliação e monitorização das políticas de intervenção no concelho.

5. PROPOSTA DE QUALIFICAÇÃO URBANA DAS AUGI

Na sequência da análise efectuada nos capítulos anteriores relativamente a um fenómeno de larga escala ao qual se denomina de AUGI, como também no estudo do conceito do ambiente urbano e nos elementos que caracterizam e avaliam a sua qualidade, e com a introdução de uma ferramenta que auxilia na avaliação desses referidos elementos, os indicadores de qualidade do ambiente urbano, fornecendo informação de um forma simplificada, coerente e objectiva, de forma a acompanhar todo o processo de qualificação urbana, será apresentada neste capítulo uma proposta de qualificação urbana das AUGI

As AUGI são um fenómeno que se desenvolveu ao longo das décadas no território nacional envolvido de ilegalidade e de o incumprimento de todo os tipos de processos e etapas consideradas como legais. Paralelamente ao desenvolvimento urbano planeado do país, desenvolveram-se bairros de grandes dimensões sem planeamento e sem qualquer tipo de ordenamento, com base em ideologias, métodos e acções individuais e desenraizadas de qualquer tipo de conhecimento.

Surgiram então largas extensões de território preenchidas por bairros clandestinos dotados de inúmeras carências e deficiências nas mais variadas componentes que compõem o seu sistema urbano, tornando-o um sistema não funcional e com uma qualidade ambiental urbana abaixo do que seria expectável e pretendido.

É com base nestes problemas, que surge a necessidade de formular uma proposta de qualificação urbana, de modo a prestar um importante contributo no caminho a percorrer na procura de uma melhoria da qualidade de vida das populações afectadas e em criar um sistema urbano coeso, funcional e harmonioso.

Define-se proposta como um acto de propor e sugerir. Uma proposta de qualificação, com recurso a ferramentas, métodos de avaliação, de caracterização, de planeamento e de operacionalização, que devem ser alicerçadas *“numa base estrutural que possua características de flexibilidade de aplicação e uma adaptabilidade a qualquer dimensão da intervenção.”* [4]

Quer isto dizer que a proposta que será apresentada não será focalizada apenas numa determinada AUGI, mas sim como um modelo de proposta que poderá ser usada como referência para qualquer tipo de processo referente às áreas em estudo. O processo de formulação da proposta *“terá assim que poder tratar e relacionar as inúmeras variáveis que*

situações específicas recomendem serem tratadas de uma forma expedita, pela equipa do plano, e acompanhada pelas entidades públicas e população” [4].

Na história das intervenções operadas em AUGI, poucos são os casos em que a proposta de qualificação se incidiu na AUGI como um só problema, constituído por outros mais específicos. O corrente seria intervir nas AUGI para resolver uma deficiência específica e uma a uma sucessivamente resolver o problema AUGI. Neste caso o objectivo é pensar a AUGI como um todo, e apresentar uma proposta que pense e inclua todo um processo de intervenção que tenha em conta as relações e ligações entre as várias deficiências e aspectos a melhorar.

Um dos grandes problemas é referente a toda uma conjuntura institucional, por parte dos municípios e das associações de proprietários, e das relações entre eles, complicadas por um quadro legal ainda com algumas carências. Surge assim também a necessidade de um paralelismo processual entre uma proposta de qualificação e uma conjuntura já referida atrás, de modo a que todos em conjunto caminhem para o mesmo objectivo e mesmos resultados.

Foram então criadas estratégias a abranger com um objectivo primordial de contribuir para a qualificação urbana das AUGI, mediante a análise de todo o tipo de possíveis deficiências e problemas que afectassem de uma forma comum todas as AUGI.

5.1. Enquadramento legal e institucional do processo

“O quadro legal sistema de planeamento territorial português, (...) é um sistema rígido, baseado fundamentalmente na interpretação dos planos e respectivos regulamentos, pouco abertos ao envolvimento e ao escrutínio da população.” [58] [4]

O quadro legal das AUGI foi sempre caracterizado por diversas deficiências a muitos níveis. Desde o seu surgimento que o quadro legal não acompanhou e controlou a proliferação de um fenómeno que evoluía à margem da lei, até aos dias de hoje, que apesar de uma evolução no bom sentido, continua a não apresentar uma funcionalidade desejável.

O que se verifica, é que os estudos de tentativas de formulação e implementação de propostas de qualificação, esbarram com todo um tipo de interesses económicos por parte quer dos Municípios, quer por parte dos proprietários privados. É neste aspecto que este processo de formulação da proposta de qualificação encontra mais dificuldades, pela complexidade do relacionamento entre os proprietários e/ou comproprietários e os Municípios, devido essencialmente à divisão de tarefas e custos, no que diz respeito às medidas necessárias a ser aplicadas para se seguir o caminho da qualificação e da legalidade.

Foi neste sentido que surgiu a Lei nº 91/95 de 2 de Setembro, a última redacção da lei das AUGI, que estabeleceu o regime excepcional para a reconversão urbanística das AUGI, tendo sido recentemente sujeita à sua 3ª alteração pela Lei nº 10/2008 de 20 de Fevereiro.

A sua publicação tornou-se numa grande esperança por parte dos envolvidos no processo, na medida em que, teve como objectivo recuperar a responsabilização e a definição das competências e dos procedimentos de todos os intervenientes no processo. Um outro objectivo foi o estancar da evolução do fenómeno das AUGI, com bastante sucesso, para que no futuro a preocupação fosse toda para a resolução dos problemas existentes e daqueles que ainda se poderiam vir a formar.

A situação actual remete-nos ainda para determinados problemas relativamente aos processos de reconversão, nomeadamente pela integração e reconversão das AUGI continuar a ser um processo moroso. Dificuldades burocráticas e de motivação por parte das entidades competentes estão na origem do problema.

Cabe sim, à proposta de qualificação ser um agente motivador para que essas mesmas pessoas se envolvam e acreditem nele. A avaliação da qualidade do ambiente urbano, a apresentação de resultados e dados concretos e a definição de estratégias, deverão ser elementos motivadores e impulsionadores para as entidades locais definirem as políticas necessárias à implementação e à introdução das medidas necessárias para caminhar na direcção de uma melhor qualidade do ambiente urbano e do desenvolvimento sustentável destes aglomerados urbano.

Um dos objectivos atingidos com a Lei nº 91/95 foi a maior consciencialização e participação de todos os envolvidos, em particular por parte da população afectada. Alguns Municípios têm desenvolvido e produzindo conhecimento específico que pode dar origem a boas práticas.

Para isso torna-se fundamental a participação activa tanto dos Municípios, como também da população e a resolução por parte de ambos das divergências que em muitos casos acabam por inviabilizar os processos.

Por isso têm de ser desenvolvidos esforços por parte dos Municípios no sentido de chegar mais próximo do cidadão, através do incentivo à sua participação, porque são eles que decidem o ambiente em que querem viver, e que experienciam na vivência diária os diversos problemas dessas zonas urbanas. Terão de ser então desenvolvidas reuniões abertas à comunidade local uma vez que, o contacto com as pessoas foi directo e da participação das mesmas resultaram contributos muito valiosos, distribuídos inquéritos, folhetos informativos,

todas medidas que ajudam não só à recolha de informações como também ao estreitar de relação entre ambos os lados, Municípios e a entidade privada.

5.2. Processo de operacionalização

Desde o início do fenómeno clandestino e essencialmente desde que os seus problemas começaram a ser reconhecidos e consciencializados por parte das entidades competentes, mesmo até pela população no geral, que poucos são os casos de processos metodológicos efectuados na procura da formulação de uma proposta de qualificação, que sirva como contributo para uma melhoria da qualidade de vida das populações residentes nessas áreas.

Muitos podem ser os motivos e razões que se podem supor para tal ter acontecido. Desde a lacuna de formação dos técnicos intervenientes no território pela dificuldade de lidar com todas as questões problemáticas do fenómeno, desde as dificuldades de relacionamento entre as entidades competentes e os proprietários, tanto por questões económicas, emocionais e legais, quer por mexer com uma mentalidade muito vincada existente nas populações afectas às AUGI, o que dificulta a intervenção por parte de quem tem a capacidade para resolver todos os problemas.

“Os insucessos do sistema de planeamento tradicional (...) resultam, (...) da dissociação entre a concepção dos espaços urbanos e a gestão dos planos (...), que tem permitido todos os oportunismos e conduzindo à descrença e desagregação do próprio sistema de planeamento e gestão urbanísticos.” [14]

A necessidade de promover a formulação de um processo advém da urgência em intervir nas AUGI, através de um processo de operacionalização eficaz, sendo que só assim se pode assegurar o sucesso da implementação de qualquer proposta de qualificação.

Como forma de atingir o sucesso e nomeadamente o objectivo principal deste processo, que se define como um contributo para uma proposta de qualificação das AUGI, é dotá-lo de *“uma estrutura simples, objectiva e de fácil aplicabilidade”* [4]. Para isso torna-se importante a definição de objectivos, como meio de formalização um processo que sirva como suporte a uma acção de desenvolvimento sustentável pela qualificação de sistemas urbanos carenciados a diversos níveis, em que as suas populações não detêm a qualidade de vida mais desejável num sistema urbano funcional e bem planeado. Tem-se então um grupo de metas e objectivos.

Sendo assim as os objectivos a serem seguidos são constantes do quadro seguinte.

Quadro 15 - Objectivos do processo de operacionalização

Objectivos do processo de operacionalização
<ul style="list-style-type: none"> • Definição e avaliação dos elementos chave do ambiente urbano das AUGI; • Definição dos objectivos estratégicos da intervenção; • Motivação da participação da população e agentes dinamizadores locais; • Assegurar o entendimento entre os Municípios e os proprietários ou comproprietários; • Assegurar o equilíbrio entre os diferentes sectores; • Promoção dos padrões de qualidade urbana.

Definiu-se objectivos com características globais, que de uma forma concreta servissem para todo o tipo de AUGI, mas apesar disto, de caso para caso pode haver situações específicas daquela área que mereçam uma atenção redobrada. Para além disto são fundamentais na eficiência da operacionalidade do processo.

Com uma definição de objectivos, proporciona-se um resultado mais eficiente através de uma linha orientadora bem definida. Assim o processo garante a obtenção de resultados positivos no contributo a dar na formulação de propostas com o objectivo de qualificar as áreas urbanas de génese ilegal.

O processo de operacionalização é composto estruturalmente por 4 etapas. Etapas fundamentais para um processo sistematizado e coerente de intervenção urbanística, que são constituídas cada uma por acções consideradas necessárias para todos os tipos de problemas a abordarem.

Quadro 16 - Estrutura primária do processo de operacionalização

Estrutura primária do processo	
Etapas 1	Diagnóstico do ambiente urbano das AUGI
Etapas 2	Caracterização de prioridades
Etapas 3	Plano de Acção
Etapas 4	Implementação

Importante referir determinados aspectos em relação ao peso que determinadas acções têm no sucesso e na contribuição positiva que o processo pode dar na procura da melhor proposta. Nomeadamente no peso que a intervenção das populações têm na etapa 1 pelo contributo que têm na recolha de dados essenciais para a avaliação da qualidade do ambiente

urbano, pois, é o conjunto de cidadãos residentes, que deve escolher o tipo de sociedade em que pretende viver, determinando os papéis das suas principais instituições e agentes

Sendo assim seguidamente é apresentado o processo como um todo, as suas etapas e consequentes acções.

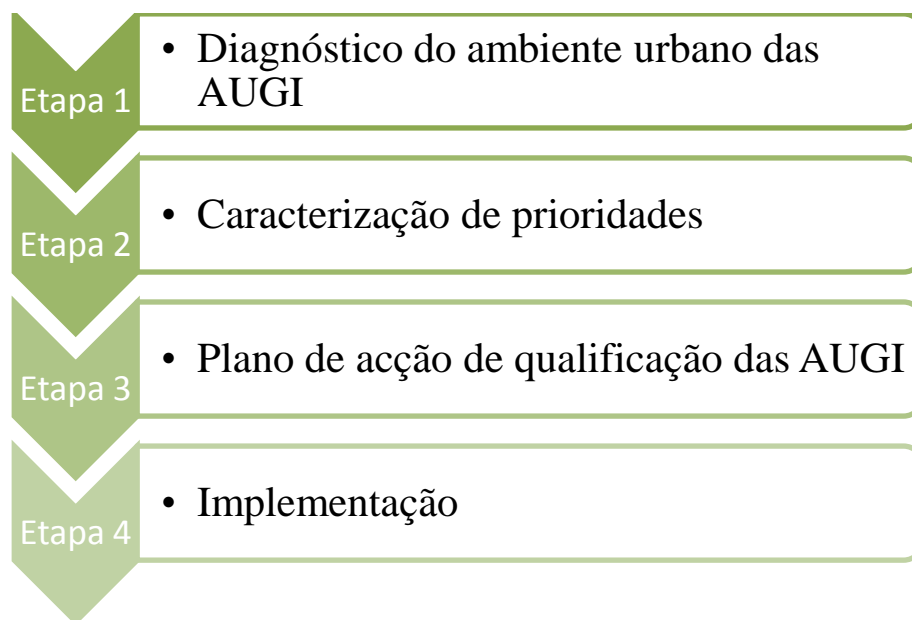


Figura 17 - Processo de operacionalização da proposta de qualificação urbana das AUGI

Quadro 17 - Etapas e consequentes acções da estrutura do processo de operacionalização

Etapas	Acções
1. Diagnóstico do ambiente urbano das AUGI	I. Caracterização das AUGI II. Análise dos elementos do ambiente urbano das AUGI; III. Problemas das AUGI IV. Indicadores da qualidade do ambiente urbano
2. Estratégias prioritárias para o Plano de Acção	Estratégias prioritárias para o Plano de Acção
3. Plano de Acção de qualificação das AUGI	Plano de acção
4. Implementação	Implementação

A etapa 1 (Diagnóstico do ambiente urbano) é um instrumento dinamizador que corresponde ao levantamento e avaliação detalhada de todas as características das AUGI em relação aos seus domínios físicos, económicos, sociais e ambientais e das relações entre os

mesmos, de forma a identificar as deficiências e os problemas do seu ambiente urbano, reunindo todas as informações essenciais para posteriormente se definir condicionantes para definir os temas prioritários para a elaboração do plano de acção e definir um sistema de indicadores de qualidade do ambiente urbano de auxílio na recolha de dados concretos e simples sobre os problemas identificados.

A etapa 2 (Definição de estratégias prioritárias para o Plano de Acção) define as estratégias prioritárias a serem consideradas no plano de acção, com vista a torna-lo eficiente e viável de acordo com os objectivos a serem propostos para a melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI, mediante toda a análise efectuada anteriormente.

A etapa 3 (Plano de Acção) pretende introduzir nesta fase do processo documentos que traduzam as necessidades mais variadas, resultantes das análises efectuadas nas etapas anteriores e que defina as acções necessárias para atingir os objectivos propostos.

A etapa 4 (Implementação) garante o cumprimento dos objectivos de melhoria da qualidade urbana definidos, como permite a monitorização das medidas implementadas.

5.2.1. Etapa 1: Diagnóstico do ambiente urbano

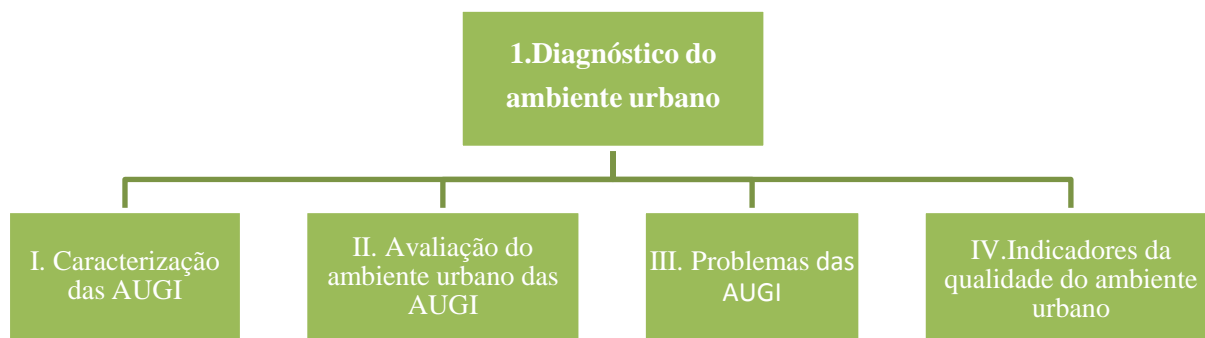


Figura 18 – Esquema da etapa 1 (Diagnóstico do ambiente urbano) do processo de operacionalização

Esta etapa ambiciona formalizar uma base de dados e de conhecimento que sirva como suporte a uma acção de desenvolvimento e qualificação de sistemas urbanos carenciados a diversos níveis.

O diagnóstico do ambiente como já foi referido atrás corresponde à avaliação das AUGI, segundo os elementos do seu ambiente urbano, nomeadamente em relação aos domínios físicos, económicos, sociais e ambientais, com o objectivo de dar a conhecer as suas

fragilidades e problemas, conhecer as possíveis aspirações e necessidades em termos de desenvolvimento sustentável que potencie a qualidade do ambiente urbano das AUGI.

Seguidamente são apresentados os problemas das AUGI de uma forma esquematizada. Os problemas a identificar surgem com base na avaliação do seu ambiente urbano, de todas as suas particularidades e especificidades, que ao longo das décadas afectaram os seus aglomerados urbanos e implicou impactos nefastos na qualidade de vida da sua população.

E por último torna-se fundamental o desenvolvimento de um sistema de indicadores pelo auxílio que dão na avaliação da qualidade do ambiente urbano de um determinado aglomerado urbano, tanto no fornecimento de informações qualitativas e quantitativas dos problemas das AUGI, como também numa posterior fase de monitorização das acções a desenvolver.

Para o sucesso desta etapa torna-se de extrema importância a participação activa da população no fornecimento de opiniões sobre os problemas com que se deparam e as suas aspirações para o futuro, tanto com a participação das entidades competentes no apoio à disponibilização de todos os dados considerados relevantes.

I. Caracterização das AUGI

“Esta acção relativa ao cadastro fundiário pretende assegurar que seja, de forma muito rigorosa, delimitada a área de intervenção e conhecidos os diferentes parcelamentos que possam ocorrer dentro dessa área.” [4]

Tem por objectivo ser um processo rigoroso de levantamento de toda a informação necessária, de modo a transmitir a ideia de confiança e transparência para as entidades intervenientes no processo, sendo elas públicas ou privadas.

Sendo assim, é importante recolher as seguintes informações:

- Delimitações da área de intervenção e ligações com a área envolvente;
- Levantamento da quantidade e das características da população abrangida pela área de intervenção (sociais, económicos, culturais);
- Conhecimento de todos os proprietários ou comproprietários, pelas futuras percentagens de encargos a que estarão sujeitos e assim proporcionar uma distribuição justa por todos de acordo com a legislação¹³;
- Levantamento das propriedades a ser abrangidas pela intervenção;
- Levantamentos topográficos necessários;

¹³ Lei nº 91/95 de 2 Setembro, alterada pela Lei nº 64/03 de Agosto

- Uso do solo e possíveis alterações ao mesmo¹⁴;
- Caracterização de serviços e equipamentos urbanos e suas particularidades;
- Preocupações e aspirações da população;
- Características da estrutura edificada;
- Situação do processo de reconversão.

Este tipo de caracterização foi efectuado sobre as AUGI previamente neste trabalho no Capítulo 2.

II. Elementos de análise do ambiente urbano das AUGI

Torna-se importante definir os elementos do ambiente urbano mais prioritários para a melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI. Essa informação é agrupada nos diversos elementos do ambiente urbano prioritários, dando origem às chamadas componentes da qualidade do ambiente urbano.

Os elementos chave a analisar e estudar surgem com base nos domínios físico, social e económico do ambiente urbano e nas relações indissociáveis entre eles.

O domínio físico relacionado com todas as características físicas e estruturais do desenho urbano, com as características da paisagem urbana construída e modificada pelo ser humano, ao nível da habitação, do espaço público e utilização do solo.

O domínio social relacionado com a população através das suas características culturais, sociais e suas relações, do seu nível económico e do seu acesso a bens comuns, do seu nível de instrução, da sua participação cívica, entre outras que caracterizam uma determinada população residente em determinado aglomerado urbano.

O domínio económico caracterizado pelos factores de geração de riqueza, competitividade e atractividade do sistema urbano em causa, pela sua qualidade funcional das suas actividades enquanto sistema urbano e pela promoção de ganhos globais e locais para a população.

Foram assim definidos segundo uma análise às características das AUGI, segundo os domínios atrás mencionados, os seguintes elementos chave a considerar na avaliação da qualidade do ambiente urbano das AUGI.

¹⁴ Aspecto importante já que maior parte das AUGI, surgiram com base na alteração do uso do solo, ou seja, foi construída em solo para uso agrícola.

Quadro 18 - Elementos chave da qualidade do ambiente urbano das AUGI

Elementos chave
Mobilidade
Habitação
Espaço público
Padrões urbanos
Equipamentos públicos

A avaliação destes elementos chave define as orientações e os campos intervir através dos resultados obtidos, que transmitem resultados sobre as características das AUGI que necessitam de intervenção. Sendo assim, cada elemento chave da qualidade do ambiente urbano tem um objectivo de análise, de forma a identificar os problemas e deficiências que o caracterizam da forma mais assertiva. Sendo assim os objectivos a atingir com cada um dos elementos são representados no quadro seguinte.

Quadro 19 - Objectivos a atingir com a análise de cada elemento chave da qualidade do ambiente urbano das AUGI

Elementos chave	Objectivos
Mobilidade	Fornecer dados relativos á oferta e acessibilidade em relação aos transportes colectivos urbanos e na dificuldade das acessibilidades rodoviárias e estrutura da rede viária.
Habitação	Fornecer dados relativos à qualidade da habitação (deficiências técnicas construtivas), ao nível de ocupação dos fogos (tipo de utilização, sobrelotação, etc.), ao índice de ocupação (Área coberta por fogos) e por último as questões relacionadas com o licenciamento (quantificar construção ilegal)
Espaço público	Fornecer dados relativos à oferta e acessibilidade e ao tipo de espaços verdes; Oferta e acessibilidade a pontos de encontro e/ou de espaços públicos de lazer;
Padrões urbanos	Fornecer dados relativos à população a nível social e económico e à ocupação do espaço urbano (utilização do solo, área expectante, etc.)
Equipamentos Públicos	Fornecer dados relativos à variedade de oferta e cobertura de equipamentos urbanos, nomeadamente na área da educação, saúde, comércio, segurança pública, como também em relação às infra-estruturas urbanas e à recolha de resíduos sólidos urbanos.

III. Problemas das AUGI

Como já foi referido inúmeras vezes as AUGI são dotadas de diversos problemas, nos mais variados elementos do ambiente urbano. Problemas ao nível das infra-estruturas urbanas,

ao nível da organização do espaço urbano, da falta de equipamentos, serviços, mobilidade, qualidade habitacional, no fundo, uma serie de problemas que podem variar de gravidade e extensão de AUGI para AUGI, mas que não deixam ser praticamente comuns a todas.

Sendo os temas constantes da acção anterior considerados como prioritários para o desenvolvimento de uma proposta de qualificação das AUGI, e segundo a análise efectuada sobre a o ambiente urbano das AUGI e segundo os objectivos a atingir com cada elemento, seguidamente é apresentada um quadro com todos os problemas destes aglomerados urbanos que degradam o seu ambiente urbano segundo cada elemento e que a sua resolução permitirá uma melhoria da qualidade de vida de quem convive com eles.

Quadro 20 - Problemas identificados nas AUGI segundo os temas chave

Elementos chave	Problemas Identificados
Mobilidade	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiências de cobertura por parte dos transportes colectivos urbanos - Dificuldades nas acessibilidades rodoviárias; - Rede viária mal estruturada (estacionamento; separação de tráfego pedonal e rodoviário)
Habitação	<ul style="list-style-type: none"> - Habitações com problemas técnicos (térmicos, ventilação, estruturais); - Habitações com problemas estéticos por falta de acabamentos e heterogeneidades; - Habitações construídas com irregularidades perante a legislação - Elevado número de casos sem licenciamento
Espaço público	<ul style="list-style-type: none"> - Inexistência ou insuficiência de espaços de públicos de lazer, pontos de encontro e espaços verdes planeados;
Padrões urbanos	<ul style="list-style-type: none"> - Problemas económicos e sociais da população (Desemprego, baixo nível de instrução, baixo nível económico) - Elevada percentagem de áreas expectantes
Equipamentos Públicos	<ul style="list-style-type: none"> - Deficiente cobertura por parte da rede de saneamento básico - Deficiente cobertura por parte da rede de abastecimento de água; - Deficiente cobertura por parte da rede de abastecimento de electricidade - Deficiente recolha e tratamento dos resíduos sólidos urbanos - Insuficiência nos equipamentos urbanos; - Deficiente cobertura por parte de serviços públicos (Hospitais, Centros de Saúde, Farmácias, serviços de Administração Pública, Escolas, Comércio, Esquadras de Segurança Pública) - Rede viária com qualidade deficiente (deficiente pavimentação)

IV. Indicadores da Qualidade do Ambiente Urbano das AUGI

Para qualquer proposta de qualificação, uma ferramenta essencial na formulação de os melhores métodos, critérios e soluções são os indicadores da qualidade do ambiente urbano, através da demonstração e da comunicação de uma forma objectiva e simples e real de um conjunto de fenómenos complexos e consequentes tendências.

Depois da análise dos elementos da qualidade do ambiente urbano tornou-se assim imprescindível criar um sistema de indicadores de qualidade do ambiente urbano que dessem a conhecer informações concretas, quantitativas e qualitativas sobre os inúmeros problemas que afectam o seu sistema urbano e qualidade de vida das populações, que até hoje em dia continuam a escassear na maior parte dos Municípios que contem AUGI. Torna-se assim um auxílio para o processo de formulação da proposta de qualificação, tanto nas etapas de decisão pelo conhecimento que cede, como também nas etapas de monitorização do processo de implementação.

Uma das etapas do desenvolvimento do sistema de indicadores é a definição de critérios de concepção para que a sua selecção seja válida e coerente. A definição destes conceitos define as premissas necessárias e as linhas orientadoras para a proposta de indicadores.

Como tal, foram cinco os critérios desenvolvidos com o objectivo de tornar os resultados da avaliação dos indicadores, os mais exemplificativos possíveis da realidade dos problemas das AUGI, descritos no quadro seguinte.

Quadro 21 - Critérios de concepção dos Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano

Critérios da concepção
1. Relevância;
2. Representatividade analítica do estado do sistema;
3. Mensurabilidade;
4. Compreensíveis;
5. Adaptação á escala local.

Neste contributo para uma proposta de qualificação das AUGI, os indicadores chave seleccionados englobam de uma forma geral todo um fenómeno composto por diversos problemas, mediante os elementos chave da qualidade do ambiente urbano avaliados anteriormente.

Sendo assim são apresentados um conjunto de 24 indicadores da qualidade urbana, agrupados nos 5 elementos chave da qualidade urbana, que melhor se aplicam às

características de cada componente. São aqueles que melhores garantias dão de efectuarem um estudo objectivo, simples e de acordo com a realidade, dando resultados importantes no contributo para a formulação tanto do plano de acção como na monitorização durante a implementação.

Este passo reflecte um pilar essencial para garantir a eficácia e credibilidade do Plano de Acção, uma vez que, permite avaliar a evolução do processo de qualificação urbana das AUGI a fim de identificar a infracção de um objectivo.

Quadro 22 - Indicadores seleccionados para as AUGI

Elementos chave	Indicador
Mobilidade	Tráfego médio anual
	Taxa de cobertura da rede de transportes públicos urbanos
	Estrutura da rede viária
	Qualidade da rede viária
Habitação	Área de habitação
	Eficácia dos planos de reconversão
	Áreas de construção ilegal
	Qualidade técnica das habitações
	Qualidade estética das habitações
	Área de construção nova e qualificada
Espaço Público	Cobertura espaços verdes urbanos
	Cobertura espaços públicos de lazer
Padrões Urbanos	Taxa de desemprego
	Nível de escolaridade da população
	Abandono precoce de escolaridade
	Utilização do solo
Equipamentos públicos	Cobertura dos serviços de saúde
	Cobertura dos serviços de segurança pública
	Cobertura dos serviços de educação
	Cobertura dos serviços de administração pública
	Cobertura da rede de saneamento básico
	Cobertura da rede de abastecimento de água
	Cobertura da rede de abastecimento de electricidade
	Recolha de RSU

5.2.2. Etapa 2: Definição de estratégias prioritárias

Definição de estratégias prioritárias

O objectivo é formular um conjunto de estratégias prioritárias para as AUGI, de modo a simplificar um processo de decisão e a definir um fio condutor para a execução das acções delineadas para os passos seguintes a tomar neste processo. As estratégias surgem com base nos resultados obtidos com a avaliação dos elementos da qualidade do ambiente urbano e com os problemas que foram identificados. Esta postura permite que o processo de formulação da proposta seja efectuado segundo uma orientação válida e com critérios de aumento da qualidade do ambiente urbano, que o encaminhem para a finalidade pretendida e objectivo inicial.

Estas estratégias são essenciais na definição das políticas a serem seguidas pelo plano de acção, e no cumprimento dos objectivos propostos para a melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI.

Quadro 23 - Estratégias do plano de acção do processo de operacionalização

Estratégias
<ol style="list-style-type: none">1. Contribuir para o aumento da qualidade do ambiente urbano;2. Promover o aumento da qualidade de vida das populações;3. Promover o equilíbrio ao nível da qualidade habitacional;4. Promover o equilíbrio e a multi-funcionalidade da forma urbana;5. Preservar e enriquecer a identidade cultural;6. Dotar as AUGI de uma cobertura eficiente por parte dos serviços públicos;7. Diversificação de usos nos espaços públicos de modo a potenciar o convívio social;8. Melhorar a mobilidade e acessibilidades rodoviárias;9. Promover as inter-ligações e a homogeneidade com os sistemas urbanos vizinhos, ao nível social, económico e físico.10. Reforçar a economia local e a política de mercado de trabalho;

Estas estratégias assentam na globalidade dos problemas que a totalidade das AUGI apresenta. São aquelas que permitem a promoção do aumento da qualidade do ambiente urbano nas AUGI e que satisfazem as necessidades emergentes de todos os problemas que surgem da análise atrás efectuada.

5.2.3. Etapa 3: Plano de Acção de qualificação das AUGI

Plano de Acção

Nesta fase do processo pretende-se criar um plano de acção, que traduza todos os problemas identificados nas AUGI e todas as aspirações na resolução dos mesmos, de forma a contribuir para o sucesso futuro da qualificação urbana da AUGI.

De salientar que este plano de acção exige um grande envolvimento e empenhamento por parte dos agentes económicos, das comissões de proprietários, em representação dos proprietários individuais e das entidades competentes no processo. O seu entendimento é essencial em qualquer tipo de intervenção em AUGI, tanto como o assumir, por parte dos mesmos, das responsabilidades impostas pela lei em vigor (Lei nº 91/95 de 2 de Setembro), que os obriga individualmente ou em conjunto a avançarem com um processo de reconversão que contribua para o aumento da qualidade do ambiente urbano das AUGI e para o sucesso e eficiência desta proposta.

Este plano de acção para as AUGI, permite orientar a gestão e as políticas locais em prol da qualificação urbana das AUGI. Este plano corresponde à definição de estratégias, objectivos, acções a desenvolver consideradas necessárias para atingir uma qualificação e resolução de todos os problemas identificados nos temas chave seleccionados no diagnóstico do ambiente urbano das AUGI.

Em resumo contêm todas as questões essenciais de cada tema chave, a estratégia, os objectivos, os factores de justificação do projecto, as acções a desenvolver, as condicionantes aliadas à implementação das acções e os indicadores de monitorização necessários para assegurar o sucesso de futura implementação.

Foi desenvolvido segundo os objectivos propostos para este contributo para uma proposta de qualificação das AUGI, segundo uma caracterização e avaliação do seu ambiente urbano, da definição dos problemas de acordo com os elementos chave considerados essenciais e segundo as orientações estratégicas prioritárias.

Sendo assim o plano de acção divide-se nos seguintes elementos chave do ambiente urbano das AUGI:

1. Elemento chave 1: Mobilidade (Anexo V)
2. Elemento chave 2: Habitação (Anexo VI)
3. Elemento chave 3: Espaço Público (Anexo VII)

4. Elemento chave 4: Padrões Urbanos (Anexo VIII)
5. Elemento chave 5: Equipamentos Públicos (Anexo IX)

5.2.4. Etapa 4: Implementação

Implementação do plano de acção

A etapa 4 apresenta-se como o culminar de todo um processo e da implementação de um determinado número de soluções e consequentes intervenções que constituem a proposta final de qualificação urbana.

Esta etapa caracteriza-se pela sua importância em todo o processo estrutural, essencialmente pelo assegurar do cumprimento no terreno de todos os objectivos e estratégias desenvolvidas nas etapas anteriores. Assegura também que o sucesso teórico da proposta de qualificação se transforme num sucesso prático de aplicação, através do controlo de todas as acções e medidas definidas pelas intervenções. O sucesso da implementação passa pela garantia de uma operacionalidade funcional e coerente.

Importante também referir dois aspectos. O primeiro diz respeito ao enquadramento legal de todo o processo do plano de estudo, de modo a que todas as intervenções e implementações tenham por base um apoio e cumprimento do quadro legal. O segundo diz respeito à acção de monitorização a desenvolver durante o processo de implementação como forma de acompanhar todo o desenvolvimento verificado durante o processo, através de relatos sobre o sucesso das medidas implementadas e sobre se os objectivos para as quais foram desenvolvidas estão a ser cumpridos. Com isto pretende-se evitar incoerências em todo o processo de qualificação.

A acção de monitorização é efectuada com recurso, mais uma vez, aos indicadores da qualidade do ambiente urbano. Através da análise simples e objectiva por parte dos indicadores aos desenvolvimentos verificados, consegue-se obter resultados empíricos sobre o estado do desenvolvimento e o sucesso das medidas implementadas. Assim consegue-se ter termos de comparação sobre a evolução da problemática, nomeadamente se a qualidade diminui, se mantém ou se aumentou, e perante os resultados obtidos manter, reforçar ou alterar as acções a implementar.

5.3. Síntese Conclusiva

Neste capítulo foram realizados e apresentados instrumentos importantes que servem como base á formulação de um modelo de proposta de qualificação a ser aplicada ao fenómeno das AUGI, com o objectivo de contribuir para a sua qualificação urbana e aumento da qualidade de vida das populações residentes.

O contributo para a proposta foi efectuado a partir da formulação de processo de operacionalização com base em quatro etapas, diagnóstico do ambiente urbano das AUGI, caracterização das prioridades, plano de acção de qualificação das AUGI e implementação, respectivamente.

Na etapa 1, referente ao diagnóstico do ambiente urbano da AUGI, é ambicionada a formulação de uma base de dados que potencie a definição de estratégias prioritárias de intervenção e que sirva como base à formulação do plano de acção de qualificação das AUGI.

Nesta etapa foi feita a caracterização das AUGI, através do levantamento de todos os aspectos a serem considerados relevantes para a melhoria do seu ambiente urbano, sendo para esse efeito seleccionados os elementos chave do seu ambiente urbano a serem analisados. Foram assim seleccionados os elementos chave referentes à mobilidade, à habitação, aos serviços públicos, padrões urbanos e equipamentos públicos.

Foi com base na análise efectuada a estes elementos, que se definiram os problemas das AUGI e as prioridades na procura de um conjunto de soluções que vá ao encontro da melhoria da qualidade de vida das populações. São assim definidos todos os problemas que afectam o ambiente urbano das AUGI, segundo cada um dos elementos chave do ambiente urbano, nomeadamente problemas relacionados com a cobertura das infra-estruturas e de serviços públicos, com problemas ao nível da qualidade de habitação e à falta qualidade dos espaços públicos, como também de problemas relacionados com o nível social da população e competitividade económica das AUGI.

Ainda nesta etapa são também definidos os indicadores de qualidade do ambiente urbano a serem utilizados na monitorização de todo o processo de implementação posterior.

Na etapa 2 são definidos e apresentados as estratégias prioritárias a serem apresentadas, mediante os resultados do diagnóstico do ambiente urbano das AUGI. Essas estratégias assentam sobretudo sobre a melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI e a consequente melhoria da qualidade de vida da população, em relação a todos os tipos de desenvolvimentos a efectuar e nas políticas a serem seguidas pelo plano de acção, no cumprimento dos objectivos propostos.

Segue-se então a etapa 3, referente ao plano de acção de qualificação das AUGI, onde se traduz todos os problemas identificados e todas as aspirações na resolução dos mesmos. De salientar a importância da participação dos agentes económicos, proprietários e entidades competentes no processo, e essencialmente todos os aspectos relacionados com os seu entendimento e motivação.

O plano de acção orienta a gestão e as políticas locais de implementação, segundo cada elemento chave do ambiente urbano, susceptível de intervenção. Para cada elemento chave foram apresentadas estratégias, objectivos, factores de justificação, acções a desenvolver, condicionantes a ter em conta e indicadores de monitorização. Sendo assim o plano de acção foi dividido nos 5 elementos chave seguintes:

5. Mobilidade
6. Habitação
7. Espaço público
8. Padrões urbanos
9. Equipamentos públicos

A etapa 4 apresenta-se como a fase final de todo um processo, na implementação de um determinado número de acções consideradas essenciais para o cumprimento dos objectivos propostos. Esta etapa torna-se fundamental para o sucesso das intervenções a serem realizadas, para assegurar o cumprimento de estratégias e objectivos propostos. É necessário assim, tanto um controlo e uma monitorização de todas as soluções implementadas, que será assegurado pela aplicação dos indicadores de monitorização, como também do potenciação das relações entre as várias entidades intervenientes no processo.

O processo foi realizado com base nos objectivos e estratégias pretendidas e foi explicado de uma forma detalhada todo tipo de comportamento a ter em cada etapa e acções, e as relações entre as mesmas, como também com agentes externos a envolver, ou seja, a participação da população e da administração, na procura de soluções para os problemas apresentados na qualidade urbana das AUGI e pela sua necessidade urgente de qualificação.

6. CONCLUSÕES

Nos dias de hoje e após vários anos de existência as Áreas Urbanas de Génese Ilegal continuam a ser um marco importante em todo o sistema urbano do território nacional, tanto pela sua dimensão, como pelos problemas, carências e falta de funcionalidade que ainda a apresentam nos diversos elementos do ambiente urbano que as caracterizam.

Factores que não ocorreram, na medida em que sendo um fenómeno dotado de há cinco décadas, deveria existir um maior conhecimento da sua realidade e que, perante todos os desenvolvimentos e aumentos da formação técnica na área do urbanismo, por parte dos seus actores, tais problemas já deveriam ter sido analisados, estudados e resolvidos.

É certo que o conhecimento da existência do fenómeno vive, mas a abertura por parte das entidades competentes para a divulgação de dados concretos, exemplificativos da sua dimensão e características não é total, tornando-se mesmo em alguns casos inexistente.

Ainda assim, através de dados recolhidos dos Municípios da AML, verifica-se que as AUGI apresentam cerca de 3,1% da área total da AML e que 10,7% de população da AML reside em áreas delimitadas como AUGI. Uma dimensão considerável, tendo em conta todas as degradações do seu ambiente urbano, ao nível das infra-estruturas urbanas, da cobertura por parte dos serviços públicos. Da qualidade e funcionalidade do seu espaço público, da qualidade habitacional, da falta de ligação com o meio envolvente e também ao nível dos problemas sociais da população residente.

As AUGI são então caracterizadas por um ambiente urbano degradado, resultado das alterações impostas aos seus ambientes naturais, pelas necessidades das populações enquanto ser social desde a origem deste fenómeno e através dos seus processo de desenvolvimento desprovidos de qualquer regra e modelo, perante um quadro legal insuficiente, ao qual as entidades competentes não souberam responder.

Avaliou-se o ambiente urbano desses aglomerados, como forma de dar a conhecer as suas dificuldades e potencialidades, tendo em atenção as oportunidades, problemas e possibilidades, como forma de garantir a definição de princípios válidos, soluções e acções, com vista a melhorar a qualidade de vida da população das AUGI, através de uma contribuição para uma proposta de qualificação.

É perante esta necessidade imperativa de motivar, mobilizar e responsabilizar a sociedade das AUGI e todos os seus actores intervenientes, que este contributo se torna fundamental para dar um conhecimento profundo acerca da realidade local das AUGI,

identificando as potencialidades e os problemas inerentes a este território, e promover no futuro os caminhos e orientações a seguir.

Neste sentido a proposta de qualificação entra de forma a propor um conjunto de acções a serem desenvolvidas e implementadas nas AUGI, perante as necessidades de intervenção identificadas e através de um processo de operacionalização simples, eficaz, bem orientado e nunca se afastando dos objectivos propostos por este trabalho.

A proposta de qualificação das AUGI é orientada por um processo de operacionalização segundo 4 etapas (Diagnóstico do ambiente urbano das AUGI; Caracterização de prioridades; Plano de acção de qualificação das AUGI; Implementação) definidas como essenciais na busca da melhoria da qualidade do ambiente urbano das AUGI.

No presente trabalho e através de um processo de operacionalização avaliou-se e caracterizou-se os elementos chave do ambiente urbano das AUGI, através da etapa 1 (Diagnóstico do ambiente urbano das AUGI), verificou-se que o relacionamento e o entendimento entre Municípios e associações de proprietários é de extrema importância como forma de promover o equilíbrio entre sectores a sua qualificação e multi-funcionalidade através de soluções interventivas necessárias.

Na etapa 1 efectuou-se o levantamento dos elementos-chave do ambiente urbano das AUGI a intervir (Mobilidade, Habitação, Serviços públicos, Padrões urbanos, Equipamentos públicos), dos seus problemas/necessidades mais prementes, de forma concreta, objectiva e participativa, de acordo com a informação recolhida dos mais diversos agentes e autores.

O passo seguinte consistiu na definição de estratégias e respostas para os problemas diagnosticados, segundo um conjunto de acções sectoriais a executar. O plano de acção foi efectuado com base nos 5 elementos chave identificados anteriormente, e para cada um deles foram seleccionadas um conjunto de acções a desenvolver com vista à qualificação urbana das AUGI, através da resolução dos seus problemas e de acordo com as aspirações futuras de desenvolvimento. Essas acções foram seleccionadas tendo em conta as estratégias e objectivos pretendidos, os factores que justificaram o projecto e as condicionantes a ter em conta, para que acções sejam implementadas com sucesso e atinjam os resultados pretendidos.

Neste Dissertação de Mestrado foi apresentada, uma caracterização de um fenómeno denominado de AUGI, de como surgiu e evoluiu, como se instalou, dos seus problemas e degradações do ambiente urbano, e a definição de medidas e princípios orientadores das políticas necessárias de intervenção, que sensibilizem e motivem os intervenientes no processo a cooperarem na promoção dos caminhos a percorrer na qualificação das AUGI e acima de tudo, na melhoria da qualidade de vida das suas populações.

7. DESENVOLVIMENTOS FUTUROS

Perante a consideração de que o objectivo da presente dissertação é a contribuição para uma proposta de qualificação das AUGI, existem certos desenvolvimentos futuros que seriam de extremo interesse para a problemática em questão, como forma de complementar todo o trabalho aqui desenvolvido

O processo aqui apresentado como um modelo de contribuição que abrange as AUGI como um todo. Seria muito importante desenvolver um trabalho de aplicação a um caso prático, consoante todas as particularidades específicas como forma de começar finalmente a ter algum tipo de intervenção em áreas que necessitam urgentemente desse mesmo contributo.

Por último o estudo dos efeitos que uma proposta de qualificação teria a nível económico, ou seja, desenvolver a proposta ao nível dos custos que esta poderia representar em termos totais na aplicação a um caso, e analisar também de uma forma geral como esses custos poderiam ser suportados em relação à divisão dos mesmos entre proprietários e administração. Importante também para esta conjuntura saber e analisar as taxas de investimento dos Municípios em AUGI e que contribuição poderão dar à resolução de todas as carências e deficiências destas áreas.

BIBLIOGRAFIA

1. LEI nº 91/95, D.R 1º Serie-A nº 203 (1995-09-02) pags. 5542-5550
2. BARRETO, A. e PONTES, J. - *Portugal, Um Retrato Social, 03 Mudar de Vida - O Fim da Sociedade Rural*. Público - Comunicação Social. S.A., 2007.
3. MACHADO, J. Reis - *Pespectivas para a definição de políticas urbanas*. Lisboa, IACEP, 1985.
4. AMADO, Miguel - *Planeamento urbano sustentável*. Casal de Cambra, Caleidoscópio, 2005.
5. GONÇALVES, Fernando - *Evolução histórica do direito do urbanismo em Portugal (1851-1988)*. Lisboa, Laboratório Nacional de Engenharia Civil, 1997.
6. LOBO, Manuel da Costa - *Adminitração urbanística evolução legal e sua prática*. Lisboa, IST Press, 2005.
7. CARVALHO, Jorge. *Ordenar a Cidade* - Coimbra, Quarteto Editora, 2003.
8. COSTA, David Carvalho Teixeira da - *As Áreas Urbanas de Génese Ilegal - Contributo para um modelo de avaliação de desempenho urbanístico*. Dissertação para obtenção do grau de Mestre em Engenharia Civil. Lisboa, Universidade técnica de Lisboa - Instituto Superior Técnico, 2008.
9. MATOS, Fátima Loureiro - *A construção clandestina em Vila Nova de Gaia - O caso dos bairrso do Picão e da Madalena Nascente*. Revista da Faculdade de Letras-Geografia. Volume VI, 1º Serie, pags. 149-280, Faculdade de Letras, 1990.
10. PARDAL, Sidónio. *Notas sobre o Desordenamento do Território - III Fórum Regional Autárquico*. 2006.
11. RODRIGUES, António José - *Loteamentos Ilegais - Áreas Urbanas de Génese Ilegal - AUGI*. Almedina, 2005.
12. BARBOSA, Cristina. *Segunda Residência e Cidade Difusa*, X Colóquio Ibérico da Geografia, s/d.
13. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATISTICA (INE) - *Recenseamento Geral da População e Habitação - 1991 e 2001*. Instituto Nacional de Estatística, I.P, 2001.
14. CORREIA, Paulo V.D - *Política de solos no planeamento Municipal, 2ª edição*. Lisboa, Fundação Calouste Gulbenkian, 2002.
15. MATOS, Fátima - *Mercado Habitacional e Construção Clandestina*. Revista da Faculdade de Letras-Geografia. Volume III, Pag. 257 a 261, Faculdade de Letras, 1987,.

16. LOBO, Manuel Costa - *Normas Urbanísticas - Princípios e conceitos fundamentais*. 2ª edição // Normas Urbanísticas - Princípios e conceitos fundamentais. DGOTDU/UTL, 1996.
17. LEI nº 64/2003.D.R. 1º Serie-A nº 194 (2003-08-23) pags. 5430-5448
18. LEI nº 10/2008. D.R. 1º Serie-A nº 36 (2008-02-20) pags. 1145-1147
19. ÁREA METROPOLITANA DE LISBOA (AML) - *Atlas da Área Metropolitana de Lisboa - Capítulo XII: Ordenamento e Planemaneto do Território*, Lisboa, AML, 2003
20. CÂMARA MUNICIPAL DE ALCOCHETE - *1º revisão do PDM de Alcochete - Fase 1: Análise e Diagnóstico*. Alcochete, Câmara Municipal de Alcochete, 2007.
21. CÂMARA MUNICIPAL DA AMADORA - *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*. Amadora, Câmara Municipal da Amadora, 2007.
22. CÂMARA MUNICIPAL DO BARREIRO - *Quadro AUGI 2010*. Barreiro, Câmara Municipal do Barreiro, 2010.
23. CÂMARA MUNICIPAL DE LISBOA - *Relatório do Estado do Ordenamento do Território*. Lisboa, Câmara Municipal de Lisboa 2009.
24. CÂMARA MUNICIPAL DE LOURES - *Suplemento AUGI*. Revista Loures Municipal. Suplemento AUGI Revista Loures Municipal Nº18, Volume VIII, s/d.
25. CÂMARA MUNICIPAL DO MONTIJO - *Relatório fundamentado de avaliação da execução do Plano Director Municipal do Montijo*. Montijo, Câmara Municipal do Montijo, s/d.
26. CÂMARA MUNICIPAL DE ODIVELAS - *Plano Director Municipal de Odivelas - Volume 4 - Caracterização do Território - Enquadramento regional, estruturação urbana e sistemas infraestruturais*. Odivelas, Câmara Municipal de Odivelas, 2009.
27. CÂMARA MUNICIPAL DE PALMELA - *Revisão do Plano Director Municipal*. Palmela, Câmara Municipal de Palmela, 2003.
28. DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO (DGOTDU) - *Relatório do Estado do Ordenamento do Território 1999*. Lisboa, DGOTDU, 1999.
29. MOTA, Isabel Almeida, *et al. Estratégia Nacional para o Desenvolvimento Sustentável - ENDS 2005-2015*. 2005.
30. INSTITUTO NACIONAL DE ESTATÍSTICA (INE) - *Anuário Estatístico da Região de Lisboa, 2009*. Instituto Nacional de Estatística, I.P., 2010.
31. PARTIDÁRIO, Maria do Rosário - *Indicadores de Qualidade do Ambiente Urbano*. Lisboa, Universidade Técnica de Lisboa, 1990.

32. MATOS, Fátima Loureiro de - *A Habitação no Grande Porto - Uma perspectiva geográfica da evolução do mercado e da qualidade habitacional desde finais do séc. XIX até ao final do milénio*. Universidade do Porto - Faculdade de Letras, 2001.
33. ROCHA, Ana Vanessa Pavão Nunes - *Ambiente e Políticas Urbanas - Indicadores de Avaliação da Qualidade do Ambiente Urbano em Ponta Delgada*. Lisboa, Instituto Superior Técnico, 2009.
34. PARTIDÁRIO, Maria Rosário - *Ambiente Urbano - a necessidade de identificação e controlo dos seus parâmetros de qualidade. Sociedade e Território*. 1993.
35. SANDRINA, Pereira - *Auditorias Ambientais e Aglomerados Urbanos e Indicadores*, GEGREN - Instituto Superior Agronomia, s/d, <http://nurlink.sapo.pt/article.aspx?menuid=6&cid=24924&bl=1&viewall=true>, (05/07/2010)
36. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE) - *Key Environmental Indicators*, Paris, OCDE, 2004.
37. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT (OCDE) - *Key Environmental Indicators*, Paris, OCDE, 2004.
38. COMISSÃO DAS COMISSÕES EUROPEIAS - *Estratégica temática sobre o ambiente urbano (COM 2005, 718 final)*. 2006.
39. COMISSÃO EUROPEIA - *6º Programa de Acção Comunitária em Matéria do Ambiente - Ambiente 2010: O Nosso Futuro, A Nossa Escolha*. Luxemburgo, Serviços de publicações oficiais das Comunidades Europeias, 2001.
40. EUROPEAN COMMISSIONS - *Charter of European Cities & Town Towards Sustainability*. Aalborg, Denmark, European Commission, 1994.
41. COMISSÃO EUROPEIA - *Plano de Acção de Lisboa: da Carta à Acção*. Lisboa, Portugal : s.n., 1996.
42. FARINHA, J.; POEIRA, L - *Aalborg +10 Inspirando o Futuro*. Tradução da versão Portuguesa, 2004.
43. COMISSÃO EUROPEIA. *Carta Leipzig sobre as Cidades Europeias Sustentáveis*. Leipzig, Comissão Europeia, 2007.
44. ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. *OECD Environmental Indicators - Development, Measurement and Use*. 2003.
45. INHABER, H. *Environmental Indices*. New York, John Wiley & Sons, 1976.
46. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY - *EEA core set of indicators - Guide*. Luxembourg, European Environment Agency, 2005.

47. OTT; W. R. - *Environmental Indices: Theory and Practice*. Michigan, Ann Arbor Science, 1978.
48. AFONSO; Joana - *Indicadores Ambientais*. Lisboa, Instituto Superior Técnico, 2004.
49. SILVA; Sandra Regina Mota - *Indicadores de Sustentabilidade Urbana - As perspectivas e as limitações da operacionalização de um referencial sustentável*. São Carlos - SP, Universidade Federal de São Carlos, 2000.
50. MITCHELL; G - *Problems and fundamentals os sustainable development indicadores*. Sustainable development, Volume 4, pp. 1-11, Wiley & Sons. 1996
51. MITCHELL, G.; MAY, A.D.; MCDONALD A.T. - *PICABUE: A methodological framework for the development of indicators of sustainable development*. International Journal of Sustainable Development & World Ecology, Volume 2, pp. 104-122, Taylor & Francis.1995
52. MINISTÉRIO DO MEDIO AMBIENTE. *Indicadores ambientales: una propuesta para España*. Madrid,Secretaria ambiental de medio ambiente, 1996.
53. EUROPEAN ENVIRONMENT AGENCY - *Environmental Indicators: Tipology and overview*. Technical report nº 25, Copenhagen, European Environment Agency, 1999
54. AGENDA LOCAL 21 - *Diagnóstico de sustentabilidade - Espinho*. Espinho, Agenda Local 21 2009.
55. GABINETE DE DESENVOLVIMENTO MUNICIPAL DA CÂMARA MUNICIPAL DE OEIRAS - *Oeiras 21+: Agenda da Sustentabilidade para Oeiras 2008 – 2013*, Oeiras, Câmara Municipal de Oeiras, 2009.
56. FIDELIS, T. - *Planeamento territorial e ambiente - O caso da envolvente à Ria de Aveiro*. São João do Estoril, Principia, 2001.
57. MATOS, Fátima Loureiro de - *Breve análise da construção clandestina - O caso do concelho de Vila Nova de Gaia*. Revista da Faculdade de Letras-Geografia, 1º série, Volume V, pags. 61 a 81, Faculade de Letras, 1989.
58. ROLO. HELENA RODERO - *Actualidade do fenómeno clandestino na GAML*. Dissertação em Design Urbano, da Faculdade de Arquitectura da Universidade de Lisboa, 2007.
59. CUNHA & IRMÃO, S.A.R.L. *Relatório de Candidatura à Concessão de Terrenos em Cacuaco - Angola*. 2009.
60. GIRARDET, H. - *Creating sustainable cities*. Schumacher Briefing, Volume 2, London, Green Books, 1999.
61. PORTO EDITORA - *Dicionário Lingua Portuguesa*. Porto, Porto Editora, 2006.

62. DIRECÇÃO-GERAL DO ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO E DESENVOLVIMENTO URBANO - *Vocabulário de termos e conceitos do ordenamento do território*. Lisboa, Colecção de informação 8, Direcção-Geral do Ordenamento do Território e Desenvolvimento, 2005

Sites de Internet

<http://www.dre.pt/>

<http://www.aml.pt/index.php?&iLevel1=home&iContent=index.html>

<http://sig.cm-cascais.pt/sig/html/index1280.asp>

<http://www.cm-seixal.pt/cmseixal.site>.

<http://www3.cm-vfxira.pt/PageGen.aspx>

ANEXOS

Anexo I. Processo evolutivo das intervenções nas AUGI

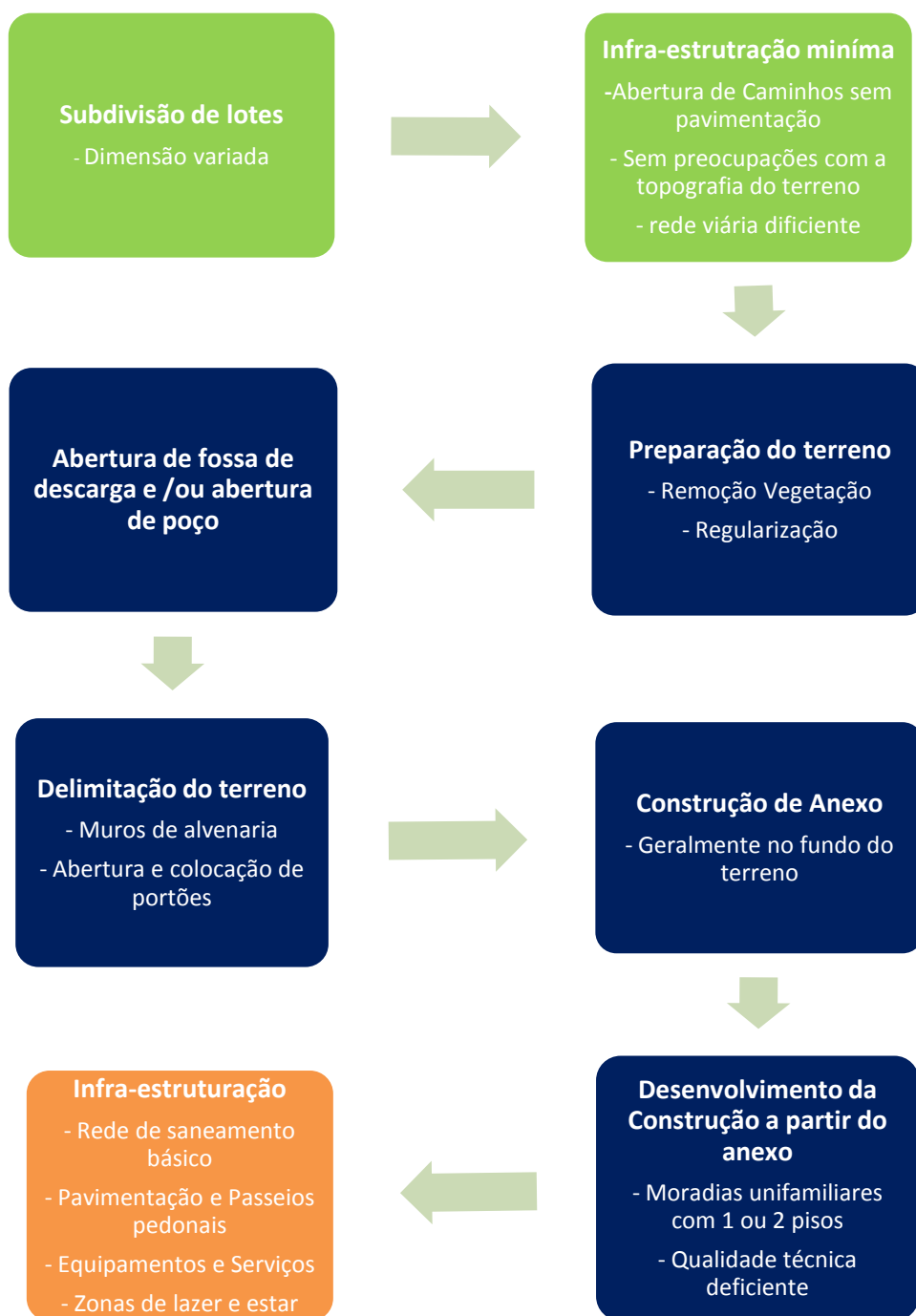


Figura 19 - Processo evolutivo das intervenções nas AUGI (Loteamento – Construção – Infra-estruturas)

Anexo II. Indicadores da qualidade do ambiente urbano do caso de estudo de Maria do Rosário Partidário

Quadro 24 - Indicadores da qualidade do ambiente urbano do caso de estudo de Maria do Rosário Partidário – Fonte: (32)

Componentes	Indicadores
Equipamentos	Nível de utilização dos estabelecimentos de ensino preparatório
	Nível de utilização potencial dos jardins-de-infância e creches
	Espaços desportivos <i>per capita</i>
	Nº de habitantes por unidade funcional desportiva
Estrutura Verde Urbana	Espaços verdes <i>per capita</i>
	Árvores de rua por 100 hab.
	Índice de área ocupada por espaços verdes públicos
Habitação	Densidade dos fogos
	Percentagem de fogos destinados a ocupação turística
Infra-estruturas	Nível de atendimento de população servida por ETAR
Meios Hídricos	Percentagem de área ocupada por planos de água com largura <1000m
	Interface do plano da água com o centro urbano
Ocupação do espaço urbano	Índice de eficácia dos planos urbanísticos
	Índice de ocupação global
	Índice de ruas pedonais
Património construído	Edifícios classificados como monumentos nacionais, imóveis de interesse público ou valores concelhios, por 1000 edifícios
	Percentagem de área condicionada por medidas de protecção do património cultural construído
	Percentagem de edifícios situados em áreas condicionadas por medidas de protecção de património cultural construído
Qualidade do ar	Nº de observações com velocidade média do vento inferior a 2 km/h
Resíduos sólidos	Densidade de papeleiras
Ruído	Índice de ruído provocado por tráfego com elevada velocidade urbana
	Percentagem de motociclos e veículos pesados no tráfego urbano

Anexo III. Indicadores do Diagnóstico de Sustentabilidade de Espinho

Quadro 25 - Indicadores de Sustentabilidade do Diagnóstico de Sustentabilidade de Espinho – Fonte: (55)

TEMAS CHAVE	INDICADORES SELECIONADOS
1. ÁGUA	Consumo de água Medidas de Gestão do Litoral Número de praias com bandeira azul
2. EDUCAÇÃO E FORMAÇÃO PROFISSIONAL	Nível de escolaridade Abandono escolar precoce Número de escolas na freguesia por nível de ensino Número de inscrições nas escolas profissionais
3. ORDENAMENTO DO TERRITÓRIO	Áreas de espaços verdes urbanos/utilidade pública Lugares de parques de estacionamento Investimento na preservação ambiental e promoção de espaços verdes
4. MOBILIDADE	Tráfego médio automóvel Taxa de cobertura da rede de transportes públicos urbanos Estrutura da rede viária e fragmentação do território
5. TURISMO SUSTENTÁVEL	Número de estabelecimentos hoteleiros, capacidade de alojamento e taxa de ocupação hoteleira Frequência de actividades de animação e ocupação de tempos livres Gastronomia típica Comércio e serviços

Anexo IV. Indicadores-chave propostos na Agenda de Sustentabilidade de Oeiras**Quadro 26 - Indicadores propostos com Indicadores-chave na Agenda de Sustentabilidade de Oeiras – Fonte: (56)**

TERRITÓRIO	Densidade Populacional Índice de Construção/ Taxa de urbanização Área Verde Urbana
POPULAÇÃO E QUALIDADE DE VIDA	Índice de envelhecimento / Taxa de Natalidade População por nível de ensino e formação Pessoal médico e de enfermagem Taxa de desemprego
ACTIVIDADES HUMANAS	Intensidade energética Consumo de energia eléctrica por sector / consumo de combustíveis Organizações com Sistema de Gestão Ambiental Noites em alojamentos
SISTEMAS E RECURSOS NATURAIS	Qualidade das águas superficiais Qualidade das águas balneares Eficiência do sistema de abastecimento de água Consumo de água por sector / per capita Produção de energia renovável no concelho
PRESSÕES AMBIENTAIS	Produção de RSU por destino final Índice de Qualidade do Ar População exposta por níveis de ruído Emissão de GEE
VITALIDADE ECONÓMICA	Formação de novas empresas / Falências Emprego / sector Receitas municipais por origem
CIDADANIA	Taxa de participação nas eleições Presenças nas sessões públicas da CM / AM Nº visitas ao site CMO / Nº de atendimentos nos PAM e PAC % das compras públicas com critérios ambientais / sociais Nº de participantes no Forum Virtual Q21 +

Anexo V. Plano de Acção – elemento chave 1: Mobilidade**Quadro 27 - Elemento chave 1: Mobilidade**

Elemento Chave 1: Mobilidade
Estratégia
AUGI dotadas de uma rede viária com uma estrutura capaz de potenciar uma melhor mobilidade e acessibilidade rodoviária tanto dentro dos seus limites, com a ligação com o meio envolvente de pessoas, bens e serviços
Objectivos
<ul style="list-style-type: none"> - Elaborar uma rede bem definida principal e secundária; - Aumentar a cobertura do estacionamento; - Definir espaço de circulação pedonal e rodoviário; - Aumentar a cobertura por parte dos transportes públicos urbanos e das infra-estruturas necessárias; - Melhorar a qualidade das vias e acesso rodoviário às áreas envolventes; - Encurtar distâncias
Factores que justificam o projecto
<ul style="list-style-type: none"> - Algumas AUGI situam-se em zonas de difícil acesso ao tráfego rodoviário e aos transportes públicos urbanos; - Necessidade de uma maior mobilidade pedonal; - Necessidade de uma maior cobertura dos transportes públicos urbanos e de infra-estruturas de recolha; - Estacionamento desordenado por falta de delimitação de espaços para o efeito; - Vias estreitas, com deficiências na pavimentação; - Mau planeamento do trânsito rodoviário
Acções a desenvolver
<ul style="list-style-type: none"> - Criação de parques de estacionamento com capacidade para cobrir as necessidades; - Criação de vias principais de atravessamento e ligação à envolvente, e de vias secundárias de trânsito local; - Criação de paragens de autocarros e de táxis; - Disponibilizar informação (mapa de rede) nas paragens de autocarro; - Definir circuitos dos transportes públicos colectivos com a selecção de vias exclusivas; - Construção/qualificação de passeios pedonais - Construção/qualificação de pavimento rodoviário, - Implementação/melhoramento de novo sistema de sinalização; - Redefinição de sentidos de tráfego rodoviários.
Condicionantes
<ul style="list-style-type: none"> - Partilha de custos por parte dos proprietários; - Burocracia dos serviços; - Dificuldade de alargamento de vias; - Mobilização dos cidadãos.

Indicadores de Monitorização

- Tráfego médio anual;
- Taxa de cobertura da rede de transportes públicos urbanos;
- Estrutura da rede viária,
- Qualidade da rede viária

Anexo VI. Plano de Acção: elemento chave 2: Habitação**Quadro 28 - Elemento chave 2: Habitação**

Elemento Chave 2: Habitação
Estratégia
Dotar as AUGI de um parque edificado composto por um equilíbrio ao nível da qualidade habitacional, e contribuir para a homogeneidade com o meio envolvente de forma a promover a permanência de quem reside e também um mercado habitacional atractivo para o estabelecimento de novos cidadãos. Contribuir para o licenciamento de grande número de habitações de origem ilegal.
Objectivos
<ul style="list-style-type: none"> - Motivar e sensibilizar os proprietários à resolução de problemas estéticos e técnicos das suas habitações e do não cumprimento das regras de implementação de lotes; - Quantificar lotes sem licenciamento, motivar e sensibilizar proprietários e Municípios a cooperarem e a trabalharem em conjunto neste aspecto. - Criar um novo mercado habitacional de qualidade, equilibrado e atractivo.
Factores que justificam o projecto
<ul style="list-style-type: none"> - Parque habitacional não homogéneo, com problemas ao nível estético (habitações com falta de acabamentos exteriores e/ou com acabamentos heterogéneos, exemplificativos da diversas fases de construção); - Habitações com deficiências ao nível das soluções e materiais construtivos (ventilação, térmica, estruturais); - Habitações com incumprimentos ao nível da sua implantação no lote (não cumprem o disposto no RGEU, ex: espaçamentos mínimos); - Insuficiente oferta de um mercado habitacional de qualidade e atractivo; <p>Elevado número de habitações sem alvará de licenciamento.</p>
Acções a desenvolver
<ul style="list-style-type: none"> - Projectos ao nível do desenho urbano e do planeamento de novas soluções habitacionais de qualidade e atractivas; - Soluções ao nível de habitações em condomínio, pela sua homogeneidade construtiva e aspecto estético, - Manutenção da tipologia tipo (moradia de 1, 2 pisos) nos novos projectos; - Estudo do parque habitacional existente e das suas deficiências; - Promover e motivar o entendimento e a parceria entre os Municípios e os proprietários da resolução dos problemas das edificações existentes.
Condicionantes
<ul style="list-style-type: none"> - Dificuldade de obtenção de investimentos públicos e privados em AUGI; - Motivação e sensibilização dos proprietários privados na resolução dos problemas das suas habitações, essencialmente pela alteração de mentalidades; - Dificuldade de suporte dos custos de reabilitação por parte dos proprietários; - Dificuldade de relacionamento entre as associações de proprietários e os Municípios em relação aos alvarás de

licenciamento;

- Morosidade e excesso de burocracia nos processos de reconversão.

Indicadores de Monitorização

- Área de habitação;

- Eficácia dos planos de reconversão das AUGI;

- Área de construção ilegal,

- Qualidade técnica das habitações existentes;

- Qualidade estética das habitações existentes;

- Área de construção nova e qualificada.

Anexo VII. Plano de Acção: elemento chave 3: Espaço público**Quadro 29 - Elemento chave 3: Espaço público**

Elemento Chave 3: Espaço público
Estratégia <p>Um dos aspectos essenciais no aumento da qualidade do ambiente urbano das AUGI. Criar um espaço público que proporcione o bem-estar da população, que seja atractivo e potenciador de passeios, de permanências, com convívio e lazer, de modo a oferecer à população residente uma ligação harmoniosa e de qualidade com o espaço envolvente público às suas habitações.</p>
Objectivos <ul style="list-style-type: none"> - Criar espaços verdes urbanos planeados, - Criar espaços públicos de lazer e pontos de encontro de pessoas, promovendo o convívio, o encontro e reencontro de pessoas, a sua permanência e essencialmente o seu bem-estar; - Reabilitar os espaços existentes para esse efeito; - Incentivar a participação pública e dos Municípios no processo.
Factores que justificam o projecto <ul style="list-style-type: none"> - Inexistência de uma cobertura eficiente por parte de espaços públicos verdes planeados, espaços de lazer e pontos de encontro - Espaços de lazer e pontos de encontro mal planeados, de baixa qualidade, pouco atractivos e em numero insuficiente, que dificultam a acessibilidade a grande parte da população; - Falta de interesse populacional pelo espaço público.
Acções a desenvolver <ul style="list-style-type: none"> - Criação de novos espaços verdes de utilidade pública com parque de merendas e de lazer, campo de jogos tradicionais (locais públicos que privilegiam o encontro, recreio e cultura e com elevada importância na qualificação ambiental do espaço urbano); - Criação de corredores verdes de passeio, com pontos de permanência e convívio (cafés, esplanadas); - Distribuição planeada deste determinado tipo de espaços por toda a área de intervenção, optimizando o seu raio de acção; - Aproveitamento das áreas expectantes para a criação de novos espaços; - Campanhas de divulgação dos vários espaços verdes dentro das AUGI, mas com alerta para a sua preservação.
Condicionantes <ul style="list-style-type: none"> - Pressão urbanística aliada a especulação imobiliária; - Legislação restritiva; - Dificuldade de incentivo ao investimento público e privado; - Adaptação do tecido urbano à implementação de novos espaços; - Grande número de áreas expectantes privadas.

Indicadores de Monitorização
<ul style="list-style-type: none">- Cobertura de espaços verdes urbanos;- Cobertura de espaços públicos de lazer.

Anexo VIII. Plano de Acção: elemento chave 4: Padrões urbanos**Quadro 30 - Elemento chave 4: Padrões urbanos**

Elemento Chave 4: Padrões urbanos
Estratégia <p>Sendo a componente social um elemento bastante importante na caracterização da qualidade do ambiente urbano das AUGI, é necessário a intervenção ao nível das condições oferecidas à população, de instrução, de estabilidade financeira, entre outras, promovendo o seu desenvolvimento, não só no presente, mas também o das futuras gerações, pelo papel que desempenham no funcionamento e na qualidade urbano das AUGI.</p> <p>Classificar condições para a implementação de soluções, ao nível dos espaços públicos, habitação e equipamentos públicos,</p>
Objectivos <ul style="list-style-type: none"> - Qualificar a população das AUGI; <p>Contribuir para o aumento da instrução da população;</p> <ul style="list-style-type: none"> - Combater o abandono escolar precoce; - Aumentar a oferta de emprego para a população local; - Aproveitamento da área expectante para a implementação de soluções de melhoria da qualidade urbana.
Factores que justificam o projecto <ul style="list-style-type: none"> - Baixo nível de escolaridade da população; - Elevada taxa de desemprego; - Abandono escolar precoce; - Elevado número de áreas expectantes; - Utilização do solo mal planeada.
Acções a desenvolver <ul style="list-style-type: none"> - Criação de uma Agência de Desenvolvimento Local - associação sem fins lucrativos, que tem como objecto social a promoção e o desenvolvimento económico-social da freguesia; - Cursos Educação Formação de Adultos; - Medidas de incentivo ao não abandono escolar precoce; - Estudo do Mercado de Emprego das AUGI; - Criação de um “Clube” de Emprego, cujo objectivo é fornecer informações e aconselhamento na procura e manutenção de emprego; - Promoção de Empreendedorismo; - Estudo das características das áreas expectantes e uso do solo.
Condicionantes <ul style="list-style-type: none"> - Motivação da população; - Falta de criatividade e espírito inovador para a concretização de ideias; - Falta de informação Municipal sobre o uso do solo.

Indicadores de Monitorização

- Taxa de desemprego;
- Nível de escolaridade da população;
- Abandono precoce de escolaridade;
- Utilização do solo.

Anexo IX. Plano de Acção: elemento chave 5: Equipamentos públicos**Quadro 31 - Elemento chave 5: Equipamentos públicos**

Elemento Chave 5: Equipamentos públicos
Estratégia
Promover o equilíbrio e a multi-funcionalidade de um conjunto de equipamentos públicos que permitam uma cobertura da área de intervenção e que seja dotada de uma diversidade de funções e de fácil acesso a todos, melhorando o nível de qualidade de vida dos cidadãos das AUGI.
Objectivos
<ul style="list-style-type: none"> - Dotar as AUGI de uma cobertura eficiente de um sistema de infra-estruturas urbanas funcionais. - Dotar as AUGI de uma maior oferta e cobertura por parte dos serviços de saúde, educação, segurança pública e serviços de administração pública; - Dotar as AUGI de um comércio diversificado, de maior dimensão, de fácil acesso aos seus residentes e atractivo para a deslocação de pessoas vindas de áreas envolventes à área de intervenção; - Aumento da qualidade dos equipamentos públicos e da cobertura e acessibilidade aos mesmos.
Factores que justificam o projecto
<ul style="list-style-type: none"> - Deficiente cobertura e/ou funcionamento da rede de saneamento básico, rede abastecimento de água, electricidade; - Deficiente recolha e tratamento dos resíduos sólidos urbanos; - Equipamentos urbanos insuficientes (ecopontos, caixotes do lixo, etc.); - Deficiente cobertura por parte dos serviços públicos (centros de saúde, farmácias, serviços de administração pública, escolas, bancos, entre outros); - Comércio local pouco diversificado e de pequena dimensão; - Raios de acção dos equipamentos existentes diminutos; - Constante deslocação para as áreas envolventes às AUGI na procura de diversos serviços.
Acções a desenvolver
<ul style="list-style-type: none"> - Desenvolvimento de estudos e projectos de infra-estruturas urbanas (rede de abastecimento de águas, saneamento básico, electricidade) contendo todas as intervenções necessárias à cobertura total da área de intervenção; - Optimização do raio de acção de ecopontos e caixotes do lixo; - Implementação de caixotes do lixo individuais por lote; - Criar junto dos Municípios e juntas de freguesia maiores recursos para a recolha dos RSU (Aumentar a frota de carros de recolha, promover um melhor planeamento); - Incentivos à instalação de comércio diversificado e de maior dimensão, como também na disponibilização de áreas acessíveis para implementação de grandes superfícies comerciais e/ou comércio local mais atractivo; - Projectos de zonas comerciais de fácil acesso e de estacionamento; - Incentivo ao investimento público para a criação de escola, centros de saúde, serviços de administração

pública e de segurança pública;

- Salvaguarda de áreas de implantação;

Criação de edifícios habitacionais com espaço em pisos térreos para a criação de serviços.

Condicionantes

- Não cumprimento da comparticipação dos custos das obras de urbanização (infra-estruturas) por parte dos proprietários privados;

- Projectos de redes de infra-estruturas complexos, devido ao anterior planeamento desordenado, sem atenção à topografia do terreno;

- Falta de investimento público e privado;

- Burocracia e morosidade dos processos;

- Adaptação do tecido urbano à localização dos serviços e comércio;

Fraca articulação entre os vários agentes intervenientes no processo.

Indicadores de Monitorização

- Cobertura dos serviços de saúde

- Cobertura dos serviços de segurança pública

- Cobertura dos serviços de educação

- Cobertura dos serviços de administração pública

- Cobertura da rede de saneamento básico

- Cobertura da rede de abastecimento de água

- Cobertura da rede de abastecimento de electricidade

- Recolha de RSU